

جامعة محمد خيضر بسكرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



مذكرة ماستر

ميدان: الحقوق والعلوم السياسية
فرع: الحقوق
تخصص: قانون إداري
رقم:

إعداد الطالب:
زميـح مريم

يوم: 2020 /09/24

الجماعات المحلية بين مبدأ الإستقلال و وصاية المركزية

لجنة المناقشة:

رئيسا	جامعة بسكرة	أستاذ مساعد قسم أ	بلجل عتيقة
مشرفا	جامعة بسكرة	أستاذ محاضر قسم أ	زوزو هدى
مناقشا	جامعة بسكرة	أستاذ محاضر قسم أ	كفالي خولة

شكر و عرفان

أتقدم بجزيل الشكر و العرفان إلى أستاذتي الفاضلة "زوزو هدى" على قبولها الإشراف على إنجاز مذكرتي والتي كانت نعم الموجه و لم تبخل عليا بدعمها و توجيهها لي

فلها مني كل الشكر و العرفان

الإهداء

إلى منبع العطف و الرحمة و التضحية الذين لم يبخلوا عليا بشيء

"والدائي الحبيبين" أطل الله بعمرهم.

إلى من كانوا سندا و قوة في هذه الحياة "إخوتي و أخواتي" حفظهم الله.

إلى من قضيت معهم أحلى اللحظات و عشت معهم أجمل الأوقات "
أصدقائي"

أهدي ثمرة جهدي.

مقدمة

انتهجت الجزائر بعد الاستقلال على غرار بقية دول العالم أسلوبين في تنظيمها الإداري, استهدفت من ورائهم تحسين الأداء الوظيفي و الخدمة العمومية لتلبية الحاجات المتزايدة للمواطنين, اعتمدت في بداية الأمر أسلوب المركزية الإدارية وهو أول النظم التي اتبعتها الدول في الحكم و الإدارة, يهدف هذا النظام إلى المحافظة على تماسك الدولة و وحدتها كما يضمن التجانس في العمل ووضوح نمطه , ويؤدي إلى تقوية السلطة العامة في الدولة و بسط نفوذ الحكومة و هيبتها.

بالرغم من مزايا هذا النظام ارتأت الدولة الأخذ بنظام اللامركزية إلى جانب نظام المركزية في ظل استحالة قيام السلطة المركزية بجميع الأعمال والنشاطات على مستوى كامل التراب الوطني في ظل تنوع واختلاف الاحتياجات وكذا تزايدها , و تأخذ اللامركزية الإدارية صورتين هما كالاتي:

اللامركزية المرفقية وهي أن يمنح لبعض المرافق و المصالح العامة و المشاريع الشخصية المعنوية المستقلة عن الإدارة المركزية, لتسهيل ممارسة نشاطها بعيدا عن التعقيدات و المشاكل الإدارية مع إن تكون ممارسة هذه المؤسسات لنشاطها في الحدود التي أجاز لها القانون ذلك.

أما الصورة الثانية فتتمثل في اللامركزية الإقليمية أو المحلية و بها تمنح السلطة المركزية للإدارة اللامركزية سلطة تسيير جزء من إقليم الدولة و إدارة مرفقه و مصالحه المحلية, وتأخذ هذه الأخيرة أهمية بالغة في أي نظام إداري لأي دولة كما هو الحال بالنسبة للجزائر, فقد أرسى المؤسس الدستوري الجزائري قاعدة التنظيم اللامركزية الإقليمي في صلب الدساتير , فجاء في دستور 1996 إن الجماعات الإقليمية أو باصطلاح آخر الجماعات المحلية هي البلدية والولاية, ثم أحال للمشرع العادي وضع القوانين التي تنظم هذه الهيئات الإدارية.

تنوعت و اختلفت التسميات المطلقة على هيئات الإدارة المحلية وجميعها تنصب في نفس المدلول فهناك من أطلق عليها تسمية الإدارة المحلية و منه من يطلق عليها تسمية الجماعات الإقليمية كما جاء الدستور السابق الذكر أو الجماعات المحلية كونها ناتجة عن تقسيمات جغرافية لإقليم الدولة , فتنظيم الدولة يفرض عليها تقسيمها إلى أقاليم (ولاية و بلدية) تتمتع هاته الهيئات بالشخصية المعنوية.

إن المتتبع لنظام اللامركزية الإقليمية يلاحظ إن المعيار الأساسي فيها هو استقلال وحداتها المحلية عن السلطة المركزية , فالأصل هو استقلال الهيئات المحلية في ممارسة اختصاصاتها , كما لها الحق في إصدار قرارات إدارية نافذة في حدود معينة, وإدارة المرافق العامة ذات الطابع المحلي دون الرجوع إلى السلطة المركزية.

فنجاح نظام الجماعات المحلية يعتمد على مدى الاستقلال الممنوح لها من أجل القيام بوظائفها, واختصار المسافة بين المواطنين و مركز القرار من خلالها , كما يجب إن تكون لها ذمة مالية مستقلة , فوجود موارد مالية كافية يعينها على مواجهة أي تحدي يواجهها و منه تحقيق تنمية محلية فعالة .

برغم من الاستقلال الذي وضعتة السلطة المركزية في يد الجماعات المحلية إلا انه تمارس عليها السلطة الوصائية رقابة في حدود ما يقره القانون إذ "لا وصاية إلا بنص"، وهذه الرقابة هي متعددة المظاهر و المصادر ما يقيد ويحدد وظائف و اختصاصات هاته الهيئات الإدارية، فالسلطة المركزية لها عدة آليات تقوم ببسط رقابتها من خلالها و تظهر هذه الرقابة في تشكيل المجالس الشعبية المحلية و كذا أعمالها يعود العرض الأساسي من الرقابة الوصائية هو الحفاظ على كيان الدولة من هيمنة الإدارة اللامركزية ، وتحقيق التوازن بين المصلحة الوطنية العامة و بين مصالح الجماعات المحلية.

أهمية الموضوع:

وتظهر أهمية دراستنا كونها أهم المواضيع الجديرة بالبحث في جانبين أولهم علمي (نظري) و الثاني عملي .

الأهمية العلمية :

- وتبرز الأهمية العلمية في أن :
- موضوع الجماعات المحلية موضوع له كيانه في القانون الإداري لما يتميز به من خصائص ومكانة في مختلف الدول .
- البحث حول تنظيم و تسيير الإدارة المحلية في الجزائر.
- الاعتراف للجماعات المحلية بالاستقلالية لها تأثير بالغ الأهمية على تجسيد اللامركزية،
- الأمر الذي يدفع بنا إلى تقديم صورة حول واقع هذه الجماعات وإظهار مكانتها.
- إبراز مدى تطبيق فكرة الاستقلالية و الرقابة على الجماعات المحلية .

الأهمية العملية :

- و تتجلى الأهمية العملية في :
- إظهار مكانة الجماعات المحلية لما تتمتع به من استقلال.
- إبراز مظاهر استقلال الجماعات المحلية .
- تبيان طبيعة العلاقة بين السلطة المركزية و اللامركزية من حيث درجة الاستقلال باعتباره هو أساس تجسيد نظام اللامركزية.
- تحليل و دراسة نوع الوصاية المنتهجة على المجالس المحلية.
- إبراز طبيعة المهام المسندة إلى الجماعات المحلية و الصعوبات التي تواجهها.

أسباب اختيار الموضوع:

هناك مجموعة من الدوافع جعلتنا نختار هذا الموضوع فمنها ما هي ذاتية تمثلت في:

- قناعتنا التامة بأهمية هذا الموضوع، و الدور المتعاظم الذي تلعبه الجماعات المحلية على جميع الأصعدة.
 - الاهتمام العالمي بالإدارة المحلية لتكريس مبدأ المشاركة الشعبية في الحكم.
 - الخروج بنتائج علمية مفيدة .
- كما أن دراستي لهذا الموضوع كان من ورائها أسباب موضوعية تمثلت في :

- دراسة أهم مظاهر استقلال الجماعات المحلية , والى أي مدى تصل رقابة السلطة الوصية.
- إزالة اللبس و الغموض عن علاقة السلطة المركزية و الجماعات المحلية .
- التغييرات التي طرأت على قانون البلدية و كذا قانون الولاية الجديدين.

صعوبات الدراسة

إن من أهم الصعوبات التي واجهتنا في دراستنا لهذا الموضوع تمثلت في: تميز موضوع الجماعات المحلية بالشمولية و الاتساع , ما صعب علينا تقييده و حصره.

نقص في الكتب المتخصصة بالجماعات المحلية, في ظل الظروف الراهنة و صعوبة الالتحاق بالمكتبات .

كل من البلدية و الولاية هي موضوعات مستقلة بذاتها , و يجب دراسة كل واحدة منها دراسة معمقة.

إشكالية الدراسة:

تسعى دراستنا هذه إلى تبيان العلاقة بين الإدارة المركزية و الجماعات المحلية من خلال الاستقلال الممنوح لهذه الأخيرة و ما يتبعه من وصاية , و عليه يمكن صياغة الإشكالية كالآتي:

ما مدى تأثير السلطات المركزية الوصية على استقلال الجماعات المحلية؟

منهج الدراسة :

تتطلب الدراسة الاعتماد على المنهج الاستدلالي الذي يعتمد على التحليل كأداة معرفية و ذلك بالانطلاق من أفكار و دراسات فقهية و كذا نصوص قانونية و تحليلها للوصول إلى نتائج علمية تتماشى مع المنطق القانوني السليم .

أهداف الدراسة :

- تهدف دراستنا هذه إلى تبيان مجموعة من الأهداف نذكر منها:
- الوقوف على واقع نظام الجماعات المحلية في الجزائر.
- البحث في مدى استقلال الجماعات المحلية.
- إظهار سلطة الجماعات المحلية في ممارسة اختصاصاتها , إلى جانب معرفة الصلاحيات الممنوحة لها.

دراسات سابقة :

بما أن دراستي ليست الأولى التي تعالج موضوع استقلال الجماعات المحلية و الوصاية الإدارية عليها, باعتبار أنه من المواضيع التي حظت باهتمام العديد من الدارسين نذكر منهم:

فريدة مزياي و كانت دراستها تحت عنوان "المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية", وهي أطروحة دكتوراه تناولت فيها المجالس الشعبية البلدية و الولائية فكانت إشكالية دراستها تتمحور حول مدى ملائمة نظام المجالس الشعبية المحلية مع التعددية الحزبية , فحاولت تبيان العلاقة بين الحزب و الإدارة و كذا دراسة الأساليب القانونية الناجحة لتسيير و إدارة المجالس الشعبية المحلية لما تتمتع بيه من أهمية في مختلف جوانب الحياة و تبيان صلاحياتها و السبب من انتخاب أعضائها و الذي يظهر جانب من الاستقلال الممنوح للجماعات المحلية .

و نجد أيضا عثمان شويح تناول في أطروحة دكتوراه موضوع الجماعات المحلية تحن عنوان "حقوق و حريات الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا", قام بالتوسع في موضوع الجماعات المحلية في الجزائر و قارنه بفرنسا فتطرق إلى دراسات عدة مفاهيم و توسع فيها منها الحرية, الاستقلال, الرقابة, الوصاية.... , حاول وضع اليد على أهم حقوق الهيئات المحلية في مختلف المجالات الإدارية و المالية و كذا القانونية و القضائية و التحدث عن ضماناتها, تكلم عن كيفية ممارسة هذه الأخيرة لاختصاصاتها بحرية تعبر عن استقلالها لكنه لاحظ أنها تمارس اختصاصها تحت إشراف و رقابة الحكومة في الحدود المنصوص عليها قانونا .

وأيضا دراسة عبد الناصر صالح تحت عنوان "الجماعات الإقليمية بين الاستقلال و التبعية" و هي رسالة ماجستير حاول فيها الإجابة عن اشكاليته المتعلقة بتمكن المشرع الجزائري من إيجاد حلول للمشكلات التي تعترض نظام الجماعات المحلية, فتكلم في دراسته عن ابرز مقومات نجاح النظام المحلي و هو وضوح العلاقة بين السلطة المركزية و الجماعات المحلية, وقام بالإلمام بجميع جوانب استقلال الجماعات المحلية و كذا الوصاية الإدارية المفروضة عليها, فتضح له في الأخير أن الاستقلال الممنوح للجماعات المحلية محدود.

و لإثراء دراستنا سنحاول التوسع من خلال دراسة و تحليل جوانب هذا الموضوع و ذكر ما جاء به كل من قانون الولاية و البلدية الجديدين فيما يتعلق بهذا الموضوع.

خطة الدراسة:

وبناء على ما تم تقديمه و من أجل الإجابة على الإشكالية قمنا بتقسيم خطة دراستنا إلى فصلين, عنوانا الفصل الأول ب استقلال الجماعات المحلية والذي قسم إلى مبحثين, المبحث الأول تناول مفهوم استقلال الجماعات المحلية والمبحث الثاني مظاهر استقلال الجماعات المحلية, كما عنوانا الفصل الثاني ب الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية و الذي قسم بدوره إلى مبحثين, جاء في المبحث الأول ماهية الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية, أما المبحث الثاني تناول صور الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية.

الفصل الأول

استقلال الجماعات المحلية

تمهيد:

تعتبر الاستقلالية المعيار الأساسي و المميز لنظام اللامركزية الإدارية، فبواسطة هذه الاستقلالية تتحقق الديمقراطية التي أصبحت في وقتنا هذا مطلباً شعبياً .

ويقتضى نظام اللامركزية الإدارية على تقسيم الوظائف الإدارية بين السلطة المركزية (الحكومة) وبين هيئات ووحدات إدارية محلية إقليمية تتباين اختصاصاتها ومصالحها في المجال المرسوم لها وتحت إشراف السلطة المركزية.

وهذا ما سنحاول التطرق إليه من خلال تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين بحيث سنتطرق في المبحث الأول إلى مفهوم استقلال الجماعات المحلية و في المبحث الثاني إلى مظاهر استقلال الجماعات المحلية .

المبحث الأول**مفهوم استقلال الجماعات المحلية**

إن مفهوم الاستقلالية مفهوم واسع يتعدد مضمونه بمجال استعماله ، وهو عادة ما يستعمل التعبير عن سيادة الدولة و اتخاذها قراراتها أما مضمونه في موضع الجماعات المحلية فإنه يقاس انطلاقاً من علاقة البلدية والولاية بالسلطة الوصية¹.

فاستقلال الجماعات المحلية يعتبر الدعامة أو الأساس الذي يجسد لنا النظام اللامركزية الإداري، وكذا مدى الحرية التي تتمتع بها الإدارة المحلية في مجال ممارسة أعمالها واختصاصاتها، ومن خلال هذا المبحث سنتناول تعريف ومعايير استقلال الجماعات المحلية وكذا الأساس القانوني لاستقلال هاته الجماعات .

¹مصطفى كراجي، " أثر التمويل المركزي في استقلال الجماعات المحلية في القانون الجزائري"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، الاقتصادية و السياسية رقم (02) 1996، ص 356.

المطلب الأول

تعريف استقلال الجماعات المحلية

لقد حاول الكثير من الفقهاء و الباحثين إعطاء تعاريف للتعبير عن استقلال الجماعات المحلية وغالبها تصب في نفس المضمون .

ويستعمل فقهاء القانون الإداري مصطلح الاستقلال للدلالة على قيام التنظيم الإداري اللامركزية عموما ، وعلى الإدارة المحلية خاصة.¹

الفرع الأول: التعريف اللغوي

الاستقلالية في معجم اللغة العربية هي لفظة مشتقة من الفعل "استقل" فيقال استقل بالأمر استنبد به وكذا إنفراد به ولم يشارك فيه غيره، واستقل البلاد نالت سيادتها الكاملة وانفردت بحكم نفسها ولم يشترك في ذلك غيرها،² ويقابل لفظ الاستقلال في معجم اللغة الأجنبية لفظ *autonomie* وهي كلمة يونانية في الأصل *atounomia* وهي تعني من يسير ذاتيا بواسطة قوانينه الخاصة، وحسب هذا التعريف فإن الجماعات الإقليمية في الجزائر ليست مستقلة بل تابعة، حيث أنها لا تتمتع باختصاص سن القوانين بنفسها.³

وهذا التعريف اللغوي لعبارة " *atounomie* " و إن كان مقبولا في العهد اليوناني ولكن القانون الوضعي في العصر الحالي لا يعترف باستقلال الهيئات اللامركزية المحلية في المجال التشريعي، بل إن هذا الاستقلال يمارس في إطار القواعد المحددة في الدستور وفي قوانين الدولة.⁴

يتضح من خلال هذا أن الهيئات اللامركزية الإدارية تتمتع باستقلال ولكنه غير كامل أو جزئي، لأنها تمارس مهامها في الإطار الذي يحدده لها القانون ويتضح من هذا عدم قدرتها على وضع القوانين.

الفرع الثاني: التعريف الاصطلاحي .

أما بالنسبة للتعريف الاصطلاحي فقد تناوله مجموعة من الفقهاء والباحثين في القانون الإداري، نذكر بعض من هذه التعاريف :

عرفت استقلالية الهيئات اللامركزية الإقليمية على أنها: "حق الجماعات المحلية في اتخاذ القرارات و القيام بالمبادرات المحلية للنهوض باختصاصاتها المحددة بمقتضى القوانين و التنظيمات تحت إشراف وتوجيه السلطة الوصية".⁵

كما يقصد أيضا باستقلال الهيئات الإقليمية "أن يكون لها حق إصدار قرارات إدارية نافذة في حدود معينة دون أن تخضع في ذلك لأوامر السلطة المركزية وتوجيهاتها"⁶.

¹ مسعود شيهوب، المجموعات المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1968، ص 190.

² عادل بوعمران، كمال دعاس، "استقلالية الجماعات المحلية، مدلولها، معاييرها، وبيان مستلزماتها"، مجلة معارف، العدد الثامن، جوان 2010، ص 25.

³ مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 191.

⁴ عبد الناصر صالح، "الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية"، مذكرة ماجستير في القانون، فرع الدولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق-بن عكنون، جامعة الجزائر 2009-2010، ص 25.

⁵ مصطفى كراجي، مرجع سابق، ص 356.

⁶ حسن مصطفى حسن، الإدارة المحلية المقارنة، معهد العلوم القانونية والإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر

كما يقصد باستقلال الهيئات المحلية "منحها قدرا من الحرية لكي تؤدي أعمالها بذاتها ويعد أساس اللامركزية الإدارية".¹

فالملاحظ هنا أن المقصود من استقلال الجماعات المحلية هو حريتها في اتخاذ القرارات التي تراها مناسبة لمزاولة أعمالها و نشاطاتها , و هذا يعني إبعاد تدخل السلطة المركزية في الجماعات المحلية و الذي يعد تجسيدا للامركزية .

ويعرفها أحد الفقهاء الاستقلالية أو الاستقلال المحلي : "بأن يكون للهيئة المحلية شخصيتها القانونية المتميزة ، كما يعني وجود ممثل لهذه الهيئة يعبر عن إرادتها ويمارس الاختصاصات التي تتعلق بسكان الوحدة المحلية".²

و عرف الاستقلال البلدي على أنه : حق القيام بنوع الاختيار أو المبادرة وفي الحالة العكسية نرجح حقوقها و انتزاعها ولو ضد سلطات الدولة .³

من خلال هذه التعريفات نستخلص أن استقلال الجماعات المحلية لكي يتحقق يجب منح هذه الهيئات المحلية حرية في اتخاذ و إصدار القرارات التي تراها مناسبة لها دون الرجوع إلى السلطة الوصية وممارسة اختصاصاتها بما يقتضيه القانون (وهذا يدل على تقييد من استقلالها) بالإضافة إلى انه يجب أن تتوفر لهذه الهيئات المحلية موارد مالية تسمح لها بالقيام بأعمالها وإلا أصبح هذا الاستقلال ناقص.

المطلب الثاني

معايير استقلال الجماعات المحلية

هناك مجموعة من المعايير التي اقترحها الفقه الإداري للدلالة على مدى استقلال الجماعات المحلية و التي لم تسلم من الانتقادات ،سنورد هذه المعايير فيما يلي :

الفرع الأول : معيار الاختصاص الحصري

ومفاده أن الاستقلالية الحقيقية للوحدات المحلية تتجسد في المجالات و المهام الحصرية المعهودة للجماعات المحلية ،ويظهر هذا المعيار شيء من الغموض يثور حول الأساس الذي على ضوءه يجعل موضوعا ما اختصاصا حصريا للوحدة المحلية ثم ألا يعني ذلك أن الوحدات تكون إزاء الاختصاصات الغير حصرية تابعة ولا تتمتع بحق المبادرة؟⁴

فهذا المعيار يشوبه الكثير من الغموض حول معنى الاختصاصات الحصرية وما هو مضمونها وكيفية تصنيفها الاختصاص الحصري للوحدة المحلية.

¹ مسعود شيهوب، "المجموعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة"، مجلة مجلس الدولة، العدد 03، 2003، ص46.

² محمد أنس جعفر قاسم، ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية و الإستراتيجية، ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون، الجزائر، 1985، ص 109.

³ مسعود شيهوب، المجموعات المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، مرجع سابق، ص191.

⁴ عادل بو عمران، كمال دعاس، المرجع السابق، ص-ص 26-27.

وعن موقف المشرع الجزائري بخصوص هذا المعيار نجد أن اختصاص الجماعات المحلية يطال كل ما يهم الشؤون المحلية إلا إذا نص القانون بغير ذلك، هذا ما تم استنتاجه من خلال ما ورد في الميثاق الوطني 1976.¹ حيث ورد في هذا الميثاق أنه " ينبغي للامركزية أن تخول للبلديات و الولايات كامل الصلاحيات للنظر في كل المشاكل وأن للمجالس الشعبية وحدها حق البت في كل الميادين المندرجة في إطار اللامركزية.² كما نصت المادة 55 من قانون الولاية 09/90 على أنه: يعالج المجلس الشعبي الولائي جميع الشؤون التابعة لاختصاصاته عن طريق المداولة. يتداول بشأن المهام و الاختصاصات التي تحددها له القوانين و التنظيمات، وعموما حول كل قضية تهم الولاية...."³ يتضح من خلال هذه المادة أن المجلس الشعبي الولائي يعالج جميع القضايا التي تهم الولاية وكذا الأعمال و الاختصاصات التي تحددها له القوانين و التنظيمات المعمول بها. كذلك قانون البلدية 08/90 في الموارد من 86 إلى 110 فيظهر أن المشرع الجزائري و إن حدد الأطر العامة لتدخل كل من البلدية و الولاية، إلا أنه ترك لهما حرية التحرك واسعة. وهذا ما يدل على أن المشرع لم يأخذ بمعيار الاختصاص الحصري للدلالة عن استقلال الجماعات المحلية⁴

الفرع الثاني: معيار السلطة التقديرية

نعني بالسلطة التقديرية هنا أن يكون للجماعات المحلية الحرية في اتخاذ القرارات و تقرير ما تراه مناسب لها بعيدا عن محتوى أو نوع الرقابة الممارسة. لقد تضمن كل من ميثاق البلدية و ميثاق الولاية المبدأ العام المتعلق بحرية الجماعات الإقليمية و بسلطتها في اتخاذ القرارات الضرورية لتسيير الشؤون المحلية.⁵

فنص ميثاق البلدية على أن: الهيئات البلدية تتخذ في نطاق اختصاصاتها القرارات المفيدة دون أن تعرض الأمر مسبقا على سلطة الدولة، دون أن تتدخل سلطات الدولة لتحل محلها في اتخاذ القرارات أو تعديلها، ويجب أن لا تمارس الرقابة المسموح بها قانونا بكيفية غير متطابقة مع مفهوم اللامركزية⁶ ونص ميثاق الولاية على أن: "الولاية هي وحدة لامركزية فينتج عن ذلك للمجلس الشعبي اتخاذ ما يراه صالحا من قرارات و تدابير، ولا يتدخل ممثل الحكومة إلا للسهر على مطابقة القرارات للقوانين و الأنظمة المعمول بها و للخطة فيما يتعلق بالاقتصاد⁷

1 عبد الناصر صالح، المرجع السابق، ص 27.

2 الميثاق الوطني، 1976، ص 86

3 المادة 55، قانون 09/90.

4 عبد الناصر صالح، المرجع السابق، ص 27.

5 نفس المرجع السابق، ص 28.

6 ميثاق البلدية، 1966، ص 15.

7 ميثاق الولاية، 1969، ص 28.

و ينطبق هذا المعيار إلى حد كبير مع تعريف الاستقلال الممنوح للجماعات المحلية في الجزائر .

الفرع الثالث: معيار انعدام الرقابة الملائمة

وجاء هذا المعيار على خلاف باقي المعايير إن يؤكد أصحابه على ضرورة انعدام أحد أنواع الرقابة وهي رقابة الملائمة حتى تتحقق الاستقلالية المحلية فهم بذلك يطابقون بين الاستقلالية من جهة و بين اتساع مدى السلطة التقديرية للهيئات المحلية و تحررها من الرقابية المسطرة عليها.¹

وهذا المعيار غير دقيق، فعدم وجود رقابة ملائمة لا يعني حتما وجود حركية محلية. نشير أن المشرع الجزائري لم يأخذ بمعيار انعدام رقابة الملائمة ، فالرقابة الوصائية على الجماعات الإقليمية تشمل رقابية التوعية ورقابة الملائمة و يظهر ذلك في كل من قانون 08/90 المتعلق بالبلدية و قانون 09/90 المتعلق بالولاية، و الهدف من رقابة الملائمة في القانون الجزائري هو حماية المصلحة العامة.² وما يمكن أن نخلص إليه بشأن هذه المعايير ، أن مسألة استقلالية الهيئات المحلية ليست مسألة موضوعية تحدد من خلال معايير موضوعية مشفرة فقها وعملا بقدر ما هي مسألة ذاتية متصلة بنية المشرع في حد ذاته .

المطلب الثاني

الأسس القانونية لاستقلال الجماعات المحلية

إن تحديد مدى استقلال الجماعات المحلية هو مسألة دستورية و تشريعية تتعلق بنية الدولة ومدى الضمانات التي يمنحها الدستور و القوانين للإدارة المحلية من أجل تجسيد هذا الاستقلال.³

الفرع الأول: الأساس الدستوري

عرفت الدولة الجزائرية مجموعة من الدساتير اختلفت طبيعتها باختلاف النظام الذي كان سائد في الجزائر ، وقد تغير تعامل هذه الدساتير مع استقلالية الجماعات المحلية تبعا لذلك.⁴

وسوف نتطرق إلى هاته الدساتير في الآتي :

أولا: دستور 1963

¹ عادل بوعمران، كمال دعاس، مرجع سابق، ص 27.

² عبد الناصر صالح، مرجع سابق، ص 29.

³ زين الدين لعماري ، "الجماعات الإقليمية بين مبدأ الإستقلال و نظام الوصايا الإدارية في القانون الجزائري"، مذكرة ماجستير في إطار مدرسة دكتوراه تخصص :الدولة والمؤسسات العمومية،كلية الحقوق ،جامعة الجزائر ،2016-2017، ص35.

⁴ وهيبه بزارة ، "إستقلالية الجامعات المحلية و النظام القانوني الجزائري"، أطروحة دكتوراه في العلوم ،تخصص قانون ،كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو ،2016، ص35.

يعتبر كأول دستور في تاريخ الجزائر المستقلة و الذي اعتمد على نظام الحزب الواحد و تبنى النهج الاشتراكي¹ جاء في هذا الدستور أن : الجمهورية تتكون من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد مداها و اختصاصاتها ، و أن البلدية تعتبر أساس للمجموعات الترابية و الاقتصادية و الاجتماعية²

نلاحظ من هذه المادة أن المؤسس الدستوري اعترف بوجود البلدية و إعطاءها مساحة من الاستقلالية تظهر من خلال ممارسة اختصاصاتها.

فاعتراف المشرع بالبلدية ككيان مستقل عن الجهاز المركزي يعد بحد ذاته مظهرا من مظاهر الاستقلالية، إلا أن هذا المحتوى لا يعالج موضوع اللامركزية من كل الجوانب و ليحقق التطبيق الفعلي لها برسم الأسس و الركائز الأساسية التي تتيح الاستقلال المطلوب للجماعات الإقليمية³

ما يعاب على دستور 1963 أنه أغفل أهم مظاهر استقلالية الجماعات الإقليمية و هي الانتخاب و الاستقلال المالي⁴.

ثانيا :دستور 1976

لقد نص هذا الدستور على أن المجلس الشعبي هو المؤسس القاعدية للدولة و الإطار الذي يتم فيه التعبير عن الإرادة الشعبية و تتحقق فيه الديمقراطية و أنه القاعدة اللامركزية ، كما نص على أن تنظيم الدولة يستند إلى مبدأ اللامركزية القائم على ديمقراطية المؤسسات و المشاركة الفعلية للجماهير الشعبية في تسيير الشؤون العمومية ، و أقر بأن المجموعات الإقليمية السياسية و الإدارية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية في القاعدة⁵.

فالملاحظ من هذا الدستور أنه جاء بالجديد مقارنة بدستور 1963، حيث أن هناك توسع في المواد التي لها صلة باللامركزية .

رغم نص دستور 1976 لبعض مظاهر الاستقلالية إلا أنه يعاب عليه تغييره المقومات الأخرى و التي بدونها تبقى الأولى مجرد لا قيمة لها ، وهي الاستقلالية المالية التي تعتبر محرك الاختصاصات .⁶

ثالثا :دستور 1989 و 1996

فيما يخص معالجة دستور 1989 اللامركزية عموما ، و استقلالية الجماعات الإقليمية فقد جاءت في إطار مواد محددة هي 16، 15، 14، من الفصل المعنون ب " الدولة " من الباب الأول المعنون ب المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري و هذا التشريع هو نفسه الوارد في التعديل الدستوري لسنة 1996 إذ لا جديد يذكر بهذا الشأن حيث بقيت نفس المواد المتعلقة باللامركزية الإدارية و نفس الصياغة ، فهي مواد محددة ، غير كافية لمعالجة موضوع بحجم اللامركزية⁷.

¹ المادة 09، الدستور الجزائري لسنة 1963.

² وهيبه بزارة، مرجع سابق، ص 36.

³ زين الدين لعماري، مرجع سابق، ص 36.

⁴ وهيبه بزارة، مرجع سابق، ص 37.

⁵ زين الدين لعماري، مرجع سابق، ص 36.

⁶ وهيبه بزارة، مرجع سابق، ص 38 .

⁷ زين الدين لعماري، مرجع سابق، ص 37.

ما يعاب عليهم أن المؤسس الدستوري غيب مظاهر أخرى للاستقلالية المحلية وهي الشخصية المعنوية وكذا الاستقلال المالي.¹

رابعا: التعديل الدستوري 2016

ففي ما يتعلق بتطرق هذا التعديل الدستوري لمكانة الجماعات الإقليمية وواقعها ودورها في إطار نظام اللامركزية الإدارية فهي لا شيء و معدومة تماما، فباستقراء نصوص التعديل الدستوري نجد معالجة اللامركزية بصفته قليلة محدودة وغير ملمة بالأسس اللامركزية.²

إن ما يمكن استخلاصه من خلال الدساتير الجزائرية حول مسألة استقلالية الجماعات المحلية بداية من دستور 1963 إلى نهاية تعديل دستور 2016، أن هاته المسألة لم تمنح حقها اللازم من الاهتمام و التطرق لكافة جوانبها وبالتالي افتقارها للضمانات الدستورية فجميع الدساتير انتهجت نمط واحد في معالجة اللامركزية .

الفرع الثاني: الأساس التشريعي

تطرقنا للمعالجة التشريعية بالمقارنة مع المعالجات الدستورية إلى مسألة اللامركزية الإدارية و استقلالية الجماعات المحلية بصفة موسعة و قد ذكرت هذا الاستقلال من خلال نصوص القوانين والمواثيق .

أولا: المواثيق تضمن كل من ميثاق البلدية والولاية المبدأ العام المتعلق بحرية الجماعات المحلية و كذا بسلطتها في اتخاذ القرارات الضرورية لتسيير الشؤون المحلية³

جاء في مقدمة ميثاق البلدية "..... إن السلطة الثورية قد حققت هدفها الأول المتمثل في الاستقلال وبقي عليها وبعد مرور أكثر من أربع سنوات أن نعمل لبناء الدولة مؤسستها ووجود جماعات محلية⁴

وقد نص أيضا الميثاق على أن هيئات البلدية تتخذ في نطاق اختصاصاتها القرارات المفيدة دون أن تتدخل سلطة الدولة لتحل محلها في اتخاذ القرارات أو تعديلها، ويجب أن تمارس الرقابة المسموح بها قانونا بكيفية غير متطابقة مع مفهوم اللامركزية⁵

في حين نص ميثاق الولاية على أن: تجديد المؤسسة البلدية التي الجماعات اللامركزية الأولى في الأمة، لا يمكن أن يعتبر المراد الوحيد و الهدف النهائي لعملية الإصلاح، بل لابد من تشييد مؤسسات الدولة بصفة جامعة، وتنظيم الجماعات التي هي محور الاتصال بين الأمة و البلدية، وهي العمالة، و قد ذهب الميثاق إلى اعتبار الولاية جماعة لامركزية، ودائرة حائزة على السلطات المتفرغة للدولة، تقوم بدورها على الوجه الكامل.⁶

¹ وهيبه بزازة، مرجع سابق، ص 39.

² زين الدين لعماري، مرجع سابق، ص 35.

³ نفس المرجع السابق، ص 37.

⁴ ميثاق البلدية، 1966، ص 36.

⁵ إبتسام عميور، " نظام الوصايا الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم"، مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع الإدارة العامة والقانون وتسيير الأقاليم، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2012-2013، ص 13

⁶ ميثاق الولاية، 1969، ص-ص 510-513 .

اعتبر الميثاق الولاية جماعة لامركزية تتمتع بجميع الصلاحيات فهي جماعة من المواطنين المرتبطين بجماعة المصالح التي يجري تسيرها من قبل المنتخبين¹، إذن فلا بد من وجود مجلس شعبي و ولائي كهيئة منتخبة حتى تسمح بسير الشؤون الولاية، ويتخذ كل ما يراه صالح في دائرة اختصاصه من قرارات وتدابير بكل استقلالية ولا يتدخل ممثل الحكومة إلا للسهر على مطابقة القرارات للقوانين المعمول بها.²

نلاحظ من خلال ميثاق البلدية وميثاق الولاية أنه تم الإقرار باستقلال الهيئات المحلية، مما يسمح لها باتخاذ ما تراه مناسب من قرارات مع إمكانية تعديل دون تدخل سلطة الدولة إلا في حالة مطابقة القرارات للقوانين المعمول بها.

ثانياً: القوانين: يتناول هذا العنوان في إطار اللامركزية الإدارية و استقلالية الجماعات الإقليمية المسار القانوني لنظام البلدية والولاية من خلال قوانين الإدارة المحلية، منذ صدور أول قانون سنة 1967 إلى آخر قانون سنة 2012³

نستهلها بقانون البلدية 67-24 و قانون الولاية 69-38 اللذان جاء في ظل النظام الاشتراكي، حيث اعتبرت البلدية في ديباجة القانون 67-24 حجر الزاوية بالنسبة للدولة فهي الخلية الأساسية في تنظيم البلاد، إذ منح لها الاختصاص المطلق في جميع الميادين، مسيرة في ذلك بمقتضى الديمقراطية و الانتخاب، ولمس هذا من خلال إحداث المجلس الشعبي البلدي، يقوم بالمداولة وتحمل المسؤوليات وممارسة الاختصاصات بموجب القانون⁴

نصت المادة الأولى من قانون الولاية 69-38 على: "الولاية جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي..." فالملحوظ أن هذه المادة اعتبرت الولاية جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي أي تمتع الولاية بالاستقلالية وبالعودة إلى قانون البلدية 90-08 و قانون الولاية 90-09 فنجدهما قد تحدثا عن الاستقلالية لما كانا بصدد تعريف كل من الولاية والبلدية باعتبارهما جماعات إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي، كما نص قانون 90-08 على القوائم الانتخابية و بالتالي استبعاد التعيين، الذي يعتبر انعكاساً للتبعية عكس الانتخاب الدال على الاستقلالية.⁵

أما فيما يتعلق بقانون البلدية 11-10 و قانون الولاية 12-07 استبقى المشرع في قانون البلدية على ما نص عليه في قانون 1990⁶، أي أن هذا القانون أبقى على منح البلدية الشخصية المعنوية و تمتعها بالاستقلال المالي، وكذا انتخاب ممثليها ما يدل على استقلاليتها.

كما نص قانون الولاية لسنة 2012 على بعض مظاهر الاستقلالية بطريقة مماثلة لقانون 1990 و المتمثلة في اعتماد الانتخاب كوسيلة لاختيار أعضاء المجلس الشعبي الولاوي ولكن جاء بالجديد ونقصد بذلك التكرير القانوني، حيث نصت المادة الأولى منه على أن الولاية جماعة إقليمية للدولة تحدث بموجب قانوني "كما

¹ إبتسام عميور، مرجع سابق، ص 13 .

² زين الدين لعماري، مرجع سابق ص 38.

³ نفس المرجع السابق، ص 38 .

⁴ إبتسام عميور، مرجع سابق، ص 14.

⁵ نفس المرجع السابق، ص 15.

⁶ برازة وهيبية، مرجع سابق، ص 48..

أضافت "الدائرة الإدارية غير الممركزة" للدولة و تشكل بهذا فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية و التشاورية بين الجماعات الإقليمية و الدولة. "، وهو تغليب للنزعة المركزية على حساب اللامركزية.¹

بينت المادة أن الولاية جماعة إقليمية للدولة، وهو ما يؤكد الارتباط العضوي بين الولاية و الدولة و أدخل أيضا قانون 12-07 هيكل جديد من هياكل المجلس أطلق عليه "مكتب المجلس الشعبي الولائي" كما اعترف هذا القانون لأعضاء المجلس الشعبي الولائي بحق توجيه الأسئلة الكتابية لأي مدير أو مسؤول على مستوى المصالح الغير ممركرة للدولة.²

من كل هذه القوانين و المواثيق يتضح أنها اعترفت بالاستقلال للجماعات المحلية من حيث الحرية في اتخاذ القرارات التي تراها مناسبة لممارسة اختصاصاتها دون تدخل الدولة بالإضافة إلى الاعتراف لكل من البلدية و الولاية بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي، كذلك إقرار مبدأ الانتخابات (أي انتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية وهو ما يدل على الاستقلالية عكس التعيين)

المبحث الثاني

مظاهر استقلال الجماعات المحلية

إن استقلال الجماعات المحلية يظهر من خلال قدرتها هذه الأخيرة في اتخاذ القرارات التي تراها مناسبة التي تساعد في ممارسة اختصاصاتها دون تدخل السلطة الوصية، فالاستقلالية تعد الركيزة الأساسية لنظام اللامركزية.

وتظهر استقلالية الجماعات المحلية من خلال مجموعة من المظاهر والتي سوف نتطرق إليها من خلال هذا المبحث بداية من بالاستقلال العضوي و الذي يتحقق بمنح الشخصية المعنوية لها ثم عن طريق الانتخابات في تعيين أعضاء المجالس المحلية، ثم الاستقلال الوظيفي و الذي يتجسد من خلال منح الجماعات المحلية الحرية في ممارسة اختصاصاتها، ثم يليها الاستقلال المالي و الذي يتجلى في مجموع الموارد التي تتمتع بها هاته الجماعات و كذا قدراتها على وضع ميزانياتها الخاصة.

المطلب الأول

الاستقلال العضوي للجماعات المحلية

إن الاستقلال العضوي للجماعات المحلية يعتبر مظهرا من مظاهر الاستقلالية للجماعات المحلية و لا يتحقق هذا الاستقلال إلا إذا كان هناك وجود حقيقي للولاية و البلدية.

و يتحقق الاستقلال الإداري القانوني بواسطة منحها الشخصية القانونية المعنوية أولا ثم بواسطة طريق و أسلوب الانتخاب.³

الفرع الأول: الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات المحلية.

إن الاعتراف بالشخصية المعنوية للهيئات اللامركزية بعد نتيجة الاعتراف بوجود مصالح خاصة تقوم بالنشاط الإداري عن طريق السلطة المحلية.

¹ نفس المرجع السابق، ص 16.

² زين الدين لعماري، مرجع سابق، ص 49.

³ عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، جامعة الجزائر، 2000، ص 157.

فتتمتع الإدارة المحلية بالشخصية المعنوية المحلية بعد الأساس القانوني الذي يميز اللامركزية الإقليمية عن الإدارة المركزية¹، حيث يرى الفقيه هوريو: أن التنظيم اللامركزية يقوم على وجود شخصيات اعتبارية كالمديريات و البلديات و المؤسسات العامة ، ويقول فيدال بأن الشخصية المعنوية هي نتيجة طبيعة اللامركزية مادامت تهدف إلى الاعتراف بوجود مصالح يحميها القانون.² ويقول دولوبادير أنه كي تستطيع الهيئات المحلية القيام بشؤونها المحلية الخاصة لا بد أن تكون لها ذمة مالية وموجودات مادية، وموظفون وقدر..من التصرف المالي يتعلق بميزانيتها كما يكون من حقها أن تكون محل للوفاء بالالتزامات و المطالبة بالحقوق وأن تتمثل أمام المحاكم، أي أن يكون للوحدة المحلية شخصية معنوية.³ من خلال ما قاله الفقهاء يتضح لنا أن قيام التنظيم اللامركزي يعتمد على منح الشخصية المعنوية و التي يترتب عنها آثار قانونية أي أنها أحد ركائز الاستقلال للجماعات المحلية .

أولا تعريف الشخصية المعنوية وتوضيح أهميتها :

عرف الفقه الشخص المعنوي :على أنه مجموعة من الأشخاص أو الأموال تتحد من أجل غرض معين ومعترف لها بالشخصية المعنوية ،هذه الفكرة تنتج عنها مجموعة من آثار الناحية القانونية تجعل من هذا الشخص قادر على إبرام العقود وله ذمة مالية خاصة كما يتمتع بأهلية التقاضي.⁴ من خلال هذه التعاريف نستخلص :

- الشخص المعنوي عبارة عن مجموعة أشخاص أو أموال .
- له القدرة على إبرام العقود.
- لاذمة مالية مستقلة .
- التمتع بأهلية التقاضي .

إن فكرة الشخص المعنوي لها فوائد جمة من الناحية القانونية فهي من جهة تضمن ديمومة الدولة ،لأنه حتى تمارس هذه الأخيرة مهامها تحتاج إلى إنشاء هيئات إقليمية لتكون بمثابة يد تساعدها على القيام بهذه المهام هذا فضلا على أن فكرة الشخصية المعنوية تعد بمثابة وسيلة و تقنية قانونية تمكن الدولة من توزيع الاختصاص بين هذه الهيئات المستقلة وعلى أساسها تثبت الشخصية القانونية لتجمعات الأشخاص و الأموال.⁵

ثانيا :موقف المشرع حول فكرة الشخصية المعنوية

على غرار جل تشريعات العالم التي اعترفت للهيئات المحلية بالشخصية المعنوية كان موقف المشرع الجزائري مؤيدها ،تبنى صراحة الشخص المعنوي لما لها من قيمة وأثر قانوني ذلك أن الدولة كشخص معنوي عام تحتاج أن يلتف حولها

¹ فريدة مزباني، " المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري " ،أطروحة دكتوراه الدولة في القانون،كلية الحقوق،جامعة منتوري ،فسنطينة،2005، ص15 .

² عثمان شويح ،" حقوق وحرريات الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا "،أطروحة دكتوراه في القانون العام،كلية الحقوق والعلوم السياسية،جامعة أبو بكر بلقايد،تلمسان،2017-2018، ص122.

³ فريدة مزباني ،مرجع سابق ،ص16.

⁴ عمار بوضياف ،شرح قانون البلدية ،الطبعة الأولى ،جسور للنشر والتوزيع،الجزائر،2012،ص68.

⁵ عمار بوضياف،شرح قانون الولاية ،قانون 07-12 المؤرخ في 21 فيراير2012،الطبعة الأولى،جسور للنشر و التوزيع،2012،ص75.

مجموعة من الأشخاص الاعتبارية العامة كالولاية و البلدية و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري بغرض مساعدتها على القيام بأعباء السلطة العامة و توفير الخدمات للجمهور.¹

ويظهر موقف المشرع الجزائري من خلال هاته النصوص القانونية الآتية الذكر حيث :

نصت المادة 49 من القانون المدني على أن "الأشخاص الاعتبارية هي الدولة ،الولاية ، البلدية"²

وكذلك في المادة الأولى من قانون البلدية والولاية حيث جاء في المادة الأولى من قانون البلدية رقم 08/90 أن : "البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي"³

وعرفت المادة الأولى من قانون الولاية 09/90 أن : الولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي"⁴

ثالثا: النتائج المترتبة عن الشخصية المعنوية:

يترتب على الاعتراف بالشخصية المعنوية لجهة ما نتائج هامة يكون لها :

- أهلية في الحدود التي يعينها عقد إنشائها، أو التي يقررها القانون.
- موطن ألا وهو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها .
- نائب يعبر عنها.
- حق التقاضي .⁵

الفرع الثاني : الانتخابات كطريقة لتشكيل أجهزة الهيئات المحلية :

إذا كنا قد ذكرنا أن الإدارة المحلية أصبحت ضرورة من ضروريات التنظيم الإداري للدولة المعاصرة ،فإن السؤال الذي يطرح هل تتكون الإدارة من منتخبين أو معينين أو من الفئتين ؟

انقسم الفقه إلى اتجاهين اتجاه مؤيد لمبدأ الانتخابات و آخر مؤيد لمبدأ التعيين نذكرهم كالتالي:⁶

أولا : الاتجاه المؤيد للانتخابات

رأى جانب من الفقهاء أن الانتخاب يعد عنصرا من عناصر الإدارة المحلية سواء كانت في شكل ولاية أو بلدية أو أي تقسيم إقليمي آخر ،فغياب الانتخاب في الإدارة المحلية "مدعاة لتدخل السلطة المركزية في شؤون الإدارة المحلية وهو ما يفقدها استقلالها ،هذا فضلا أن مبدأ الانتخاب يحقق الديمقراطية ويجسد حق الشعب في تسيير شؤونه بنفسه كما أنه يمكن فئة المنتخبين من التدرب على العمل الإداري.⁷

¹ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 76.

² قانون رقم 05-10 مؤرخ في 20 يونيو 2005 المعدل والمتم للأمر رقم 75-58 المتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية، عدد 44.

³ قانون رقم 08-90 مؤرخ في 7 أبريل سنة 1990 يتعلق بالبلدية.

⁴ قانون 09-90 مؤرخ في 7 أبريل 1990 يتعلق بالولاية.

⁵ عمار بوضياف ،شرح قانون البلدية ،مرجع سابق ،ص 81.

⁶ عمار بوضياف ،شرح قانون الولاية ،مرجع سابق ،ص 63.

⁷ عمار بوضياف ،شرح قانون الولاية ،مرجع سابق، ص ص 63-64.

فالاستقلالية بالنسبة للأشخاص القانونية المعنوية التي تمثل الجماعات المحلية تظهر في عدم تعيينهم في السلطة المركزية.¹ وفي هذا المجال قال الدكتور جعفر أنس قاسم: إن المجالس المحلية تعمل على تنمية القدرات و المهارات بالنسبة لمواطني المنطقة و تدريبهم على تحمل المسؤولية و الاهتمام بالشؤون العامة و تساهم على الارتقاء للمهام القيادية، ولهذا تجعل بعض الدول من شروط الترشح للبرلمان ممارسة العمل المحلي لفترة زمنية.² من خلال هذا نجد أن دعاة الانتخاب يروى أن الانتخاب شريطة أساسية في تشكيل أجهزة الإدارة المحلية.

يستند أصحاب هذا الاتجاه إلى مجموعة من الدعائم منها :

- الانتخاب هو الحد الأدنى لقيام التنظيم الإداري اللامركزية و تعيين أعضاء المجالس المحلية بواسطة الحكومة المركزية يتتافى مع طبيعة النظام اللامركزي .
- إن كانت اللامركزية تطبيق للمبدأ الديمقراطي فإن هذا المبدأ يستلزم تطبيق الانتخاب لاختيار ممثلي الشعب.
- يعتبر الانتخاب حسب هذا الاتجاه ضمان لاستقلال الهيئات المحلية على أساس أن التنظيم اللامركزي يمنح الهيئات المحلية قدر من الاستقلالية من أجل أداء مهامها.³
- و عليه فحسب هذا الاتجاه يعد الانتخاب دلالة على استقلال الجماعات المحلية عكس التعيين الذي هو تعبير عن التبعية.

ثانيا : الاتجاه المعارض لمبدأ الانتخاب .

- تتلخص وجهة نظر هذا الاتجاه في العمل على تعيين أعضاء الجماعات المحلية لضمان استقلال عملها.⁴
- أن الانتخاب ليس شرطا من شروط قيام اللامركزية الإدارية فليس ثمة ضرورة أن يعين أعضاء المجالس المحلية من سكان الإقليم بشرط أن يكفل لهم الاستقلال.⁵ ويستدل أنصار هذا الاتجاه إلى مجموعة من الحجج التي تفند رأيهم نذكر منها :
- اعتماد أسلوب التعيين لا يؤثر سلبا على مبدأ استقلالية الجماعات المحلية على الإطلاق , لاسيما إذا كان مكفول بضمانات كافية لتحقيق الاستقلالية، ومثال ذلك القضاة فهم معينون ورغم ذلك هم مستقلون.⁶
 - ظاهرة الانتخاب قد تجر الإدارة المحلية أشخاصا غير أكفاء خاصة بالنسبة للدول النامية، وذلك بالنظر لدرجة وعي أفرادها و اعتماد على بعض الممارسات السلبية التي لجأ إليها بعض المنتخبين وفي كثير من الدول كتوظيف العشائرية و القرابة و المصلحة و التأثير بأهواء القاعدة الانتخابية و ضغوطها.⁷

1 عثمان شويح، مرجع سابق، ص 126.

2 عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 60.

3 إبتسام عميور، مرجع سابق، ص ص 34-35.

4 عثمان شويح، مرجع سابق، 127 .

5 عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص ص 64-65.

6 عثمان شويح، مرجع سابق، ص 128.

7 عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 65.

- إن رؤساء الهيئات المصلحية أو المرفقية معينون ومع ذلك تتمتع هذه الهيئات باستقلال مالي و إداري يجعل منها أشخاص معنوية مستقلة ،و عليه يمكن أن نطبق ذلك الأمر على المجالس المحلية.¹
ثالثا :الأسلوب الوسط (المختلط) .

نتيجة لعيوب أسلوب الانتخاب السابق الإشارة إليه ،ونظرا لعدم إمكانية تعيين كل أعضاء المجالس المحلية ، رأى البعض أنه لا مفر من التفكير في إنشاء مجالس محلية تضم منتخبين ومعيينين على أن تكون الغلبة في المجالس منتخبين.²
 و تزداد أهمية العمل بهذا الأسلوب خاصة في الدول النامية التي تفتقر إلى الإطارات المؤهلة ،وما شجعنا أكثر على التمسك بهذا الرأي هو التركيبة المختلطة لمجلس الأمة حيث يضم منتخبين ومعيينين ،ولقد أثبت الواقع أن المعينين لعبوا دورا كبيرا ووظفوا كفاءاتهم في شتى المجالات القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية وفي جميع لجان المجلس.³
رابعا :موقف المشرع الجزائري

لقد حسم المشرع الأمر بتبنيه لمبدأ الانتخاب سواء كان ذلك في عهد الحزب الواحد أو عهد التعددية السياسية حيث أخذ بمبدأ الانتخاب الكامل لهيئة المداولة وتبنى نظام الانتخاب محليا.⁴
 وقد جاء تأكيد ذلك في العديد من النصوص منها:

1.الدستور : حيث اعتبر دستور 1996 في المادة 148فقرة 2: "أن المجالس المنتخبة الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية" أما المادة 16 منه فقد اعتبرته قاعدة لامركزية ومشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.⁵

2-قانون البلدية: نصت المادة 3من قانون 08/90 المتعلق بالبلدية على أنه : "يدير البلدية مجلس منتخب هو المجلس البلدي الشعبي وهيئة تنفيذية"⁶.

3-قانون الولاية رقم 09/90 هو الآخر نص على انتخاب أعضاء المجلس فجاء في المادة 03 منه : " للولاية مجلس منتخب يسمى المجلس الشعبي الولائي"⁷
 نستنتج من كل هذا أن المشرع الجزائري أكد على اعتماد أسلوب الانتخاب في تشكيل المجالس المحلية من خلال تكريسه في الدستور والقانون .

المطلب الثاني

1 إبتسام عميور ،مرجع سابق،ص 37.

2 عمار بوضياف شرح قانون البلدية،مرجع سابق ص 61.

3 عمار بوضياف ،شرح قانون الولاية،مرجع سابق ،ص ص 65-66.

4 إبتسام عميور، مرجع سابق ،ص 40.

5 عبد الناصر صالح،مرجع سابق ،ص 38.

6 قانون 08/90،المتعلق بالبلدية.

7 قانون 09/90 ،المتعلق بالولاية .

الاستقلال الوظيفي للجماعات المحلية

لقد اعترف المشرع الجزائري للجماعات المحلية بالشخصية المعنوية وكذا الاستقلال العضوي تجسيدا للاستقلالية، لكن لاكتمال هذا الاستقلال يجب أن يكون هناك اختصاصات تمارسها هذه الجماعات ليكون لها دور رئيسي وفعال في إدارة المواقف العامة و المصالح المحلية، وهذا ما يسمى استقلال وظيفي .

الفرع الأول : تحديد اختصاصات المجالس الشعبية المحلية .

يأخذ المشرع الجزائري بالأسلوب الفرنسي (الأسلوب العام) في تحديد اختصاصات المجالس الشعبية المحلية.¹

وفقا لهذا الأسلوب تعتبر الجماعات المحلية الممثل الشرعي لسكان الإقليم، والمسؤول الوحيد عن ممارسة كافة الشؤون المحلية، إذ أنها صاحبة الولاية العامة في كل ما يهم الإقليم، فلها حق المبادرة في تحديد هذه الاختصاصات عن طريق دراستها و معالجتها لجميع القضايا التي تعتبر داخلية في شؤونها، أي دون تدخل من جانب السلطة المركزية.²

أولا : اختصاصات المجالس الشعبية البلدية : إن البلدية في الواقع هي الخلية الأساسية في التنظيم الإداري حيث تشكل نقطة الانطلاق في تنمية الاقتصاد والإصلاح الإداري ويعد المجلس الشعبي إطار التعبير عن الديمقراطية محليا.³ يتأثر مدى اتساع الصلاحيات و الاختصاصات الموكلة للهيئات المحلية وخاصة البلدية بالمعطيات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية السائدة بالدولة .

يحدد القانون البلدي صلاحيات البلدية وهي الصلاحيات التي يمارسها المجلس الشعبي البلدي من خلال مداولات بالمجالات الرئيسية التالية:⁴

1. في مجال التهيئة العمرانية و التخطيط و التجهيز: يقوم المجلس الشعبي البلدي بوضع المخطط التنموي القصير و المتوسط و الطويل و يصادق عليه، وتسهر البلدية على تنفيذه بانسجام مع مخططات الولاية و أهداف مخططات التهيئة العمرانية.⁵

نصت المادة 113 من قانون البلدية رقم 10-11 على أن البلدية يجب أن تزود بكل أدوات التعمير المنصوص عليها في التشريع و التنظيم المعمول بهما بعد المصادقة عليها بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي و هذه الأدوات منصوص عليها في قانون 29-90 المتعلق بالتهيئة و التعمير.⁶

تتمثل هذه الأدوات في المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير وكذا مخطط شغل الأراضي و ذلك بالرجوع إلى القانون 29-90 المتعلق بالتهيئة و التعمير. وأيضا احترام تخصصات الأراضي المعدة للبناء أو للزراعة، و المحافظة على حماية التراث العمراني.⁷

¹ فريدة مزباني، مرجع سابق، ص 199.

² زين الدين لعماري، مرجع سابق، ص 72.

³ فريدة مزباني، مرجع سابق، ص 199.

⁴ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2004، ص 129-130.

⁵ فريدة مزباني، مرجع سابق، ص 200.

⁶ زين الدين لعماري، مرجع سابق، ص 77.

⁷ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 130.

2- في المجال الاجتماعي: تقوم البلدية بإنجاز مؤسسات لتعليم الأساسي وفق المقاييس الوطنية والخريطة المدرسية وتعمل على صيانة هذه المؤسسات و تشجيع النقل المدرسي ، وتتخذ الإجراءات التي من شأنها تشجيع التعليم ما قبل المدرسي وتعمل على ترقية التكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة و تقديم المساعدة لها ،وتتكفل البلدية بإنجاز المراكز الصحية وقاعات العلاج و صيانتها ،وتقوم بصيانة الهياكل المكلفة بالشببية و الرياضة والترفيه ،أي تعمل على صيانة المراكز الثقافية المتواجدة في إقليم البلدية.¹

ولعل أهم ما تقوم به البلدية على المستوى الاجتماعي هو تشجيع عملية التمهين و استحداث مناصب الشغل²، وتعمل البلدية في مجال السكن على خلق شروط الترقية العقارية وتشارك في إنشاء المؤسسات العقارية و تشجيع إنشاء التعاونيات العقارية.³

3- في مجال المحافظة على البيئة (الصحة و النظافة):

تعتبر حماية البيئة جزء جوهري لتحقيق التنمية المستدامة ،وتحتل مكانة هامة في سلم و أولويات الإدارة المحلية لهذا تسعى البلدية للعمل على توفير الظروف الملائمة و اتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية مختلف مجالات البيئة.⁴ تتكفل البلدية بحفظ الصحة و المحافظة على النظافة العمومية خاصة بالنسبة للمياه الصالحة للشرب و المياه القذرة و النفايات ونظافة الأغذية و الأماكن العمومية.⁵

4- في المجال المالي : يصوت المجلس الشعبي على ميزانية البلدية باقتراح من الرئيس ويتداول بشأن تحصيل الضرائب و الرسوم في تراب البلدية و يصوت على الرسوم التي تستحقها البلدية لتمويل ميزانيتها، يقوم المجلس الشعبي البلدي بالتصويت على ميزانية البلدية الأولية في 31 أكتوبر من السنة التي سبقت سنة تطبيقها ،ويصادق على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة التي سبق سنة تطبيقها.⁶

5- في المجال الاقتصادي : أما الدور الأساسي للبلدية في النشاط الاقتصادي فقد اتجه

نحو تشجيع الاستثمار واتخاذ كافة التدابير اللازمة لترقية و تشجيع القطاع الخاص لإنجاح المشاريع التنموية على إقليم البلدية ،جاء في المادة 111 من القانون 10-11 التي أعطت للمجلس الشعبي حق المبادرة و اتخاذ كل إجراء من شأنه التحفيز ،وتتمية نشاطات اقتصادية تتماشى مع طاقات البلدية و مخططها التنموي.⁷ من خلال هذه الاختصاصات المخولة للمجلس الشعبي البلدي تتمكن البلدية من إشباع حاجات السكان المحليين بما يتماشى مع الواقع المحلي .

¹ فريدة مزياي، مرجع سابق، ص 202 .

² زين الدين لعماري، مرجع سابق، ص 78.

³ فريدة مزياي، مرجع سابق، ص 202.

⁴ زين الدين لعماري، مرجع سابق، ص 78.

⁵ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 131.

⁶ فريدة مزياي، مرجع سابق، ص 203.

⁷ زين الدين لعماري، مرجع سابق، ص 78.

ثانيا : اختصاصات المجالس الشعبية الولائية .

إن اختصاصات المجالس الشعبية الولائية تشمل جميع أعمال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية و تهيئة إقليم الولاية وحماية البيئة.¹ كما يمكن للمجلس الشعبي الولائي التدخل في المجالات التابعة لاختصاصات الدولة بالمساهمة في تنفيذ النشاطات المقررة في إطار السياسات العمومية الاقتصادية والاجتماعية ، هذه المساهمة بموجب القوانين والتنظيمات ، كما يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يقترح سنويا قائمة مشاريع قد سجلها في البرامج القطاعية العمومية .

و يعالج المجلس الشعبي الولائي الشؤون التي تدخل ضمن صلاحياته عن طريق المداولة²

وسوف نحاول التطرق إلى أغلب اختصاصات و صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في الآتي:

1- في مجال السكن ولتجهيزات التربية والتكوين المهني: يساهم المجلس الشعبي الولائي في إنجاز برامج السكن ، إلا أن المشرع لم يجعل هذه الصلاحية على عاتق الولاية بصفة كلية ، وإنما أقر إمكانية المجلس في المساهمة ؛ لأن هذا المجال يحتاج إلى إمكانيات ضخمة تفوق قدرات الولاية ، كما يساهم المجلس في عمليات تجديد و إعادة تأهيل الحظيرة العقارية المهنية ، وكذا الحفاظ على الطابع المعماري.³ أما فيما يخص التربية والتكوين تتولى الولاية إنجاز وصيانة مؤسسات التعليم الثانوي و التقني والتكوين المهني.

2 - في المجال الاجتماعي والثقافي : يقوم المجلس بعدة أعمال في هذا المجال متمثلة أساسا فيما يلي : التشغيل ، إنجاز هياكل الصحة العمومية ، القيام بأعمال الرقابة الصحية ، مساعدة الفئات الاجتماعية المحتاجة إلى الرعاية (المعوقين ، المسنين) ، إنشاء المؤسسات الثقافية و الرياضية ، وبعث وتنمية التراث الثقافي و السياحي بالولاية.⁴

3- في المجال الاقتصادي: يقوم المجلس الشعبي الولائي في المجال الاقتصادي بالمهام التالية:

- يصادق على مخططات الولاية من أجل ضمان التنمية الاقتصادية .
- يتخذ كافة الإجراءات التي من شأنها تنمية الولاية وذلك بتشجيع وترقية الاستثمارات الاقتصادية على مستوى الولاية.⁵
- يساهم في إعادة تأهيل المناطق الصناعية و مناطق النشاط في إطار البرامج الوطنية لإعادة التأهيل.
- يساهم في إنعاش نشاطات المؤسسات العمومية المتواجدة بالولاية .

¹ محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق ، ص 156.

² صليحة ملياني ، " الجماعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة ، دراسة في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين " ، مذكرة ماجستير في الحقوق ، جامعة محمد بوضياف ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة المسيلة ، 2015 ، ص 89.

³ زين الدين لعماري ، مرجع سابق ، ص 83.

⁴ محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق ، ص 156.

⁵ فريدة مزياتي ، مرجع سابق ، ص 205.

4- في المجال الفلاحة والري: يبادر المجلس الشعبي الولائي ويضع حيز تنفيذ كل مشروع يهدف إلى حماية وتوسيع الأراضي الفلاحية ، والتهيئة والتجهيز الريفي ، ويشجع الأعمال الوقائية من الكوارث و الآفات الطبيعية ، ويتخذ كل الإجراءات الرامية إلى إنجاز أشغال تهيئة وتطهير مجاري المياه في حدود إقليمية.¹

5- في مجال المالية: يقوم المجلس الشعبي الولائي بالتصويت على ميزانية الولاية ويضبطها و يجب أن يصوت عليها ، يصوت على الميزانية الأولية قبل نهاية شهر أكتوبر من السنة السابقة للسنة المالية التي تطبق فيها الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المالية التي تطبق خلالها.

في حالة ظهور عجز في تنفيذ الميزانية على المجلس الشعبي الولائي أن يتخذ التدابير اللازمة لاستدراك العجز.²

6- في مجال الهبات و الوصايا: يتمتع المجلس الشعبي الولائي بالسلطة بالبحث في قبول أو رفض الهبات أو الوصايا الممنوحة للولاية ، إذا لم تكن مقرونة بشروط، أما إذا كانت كذلك فبقبولها أو رفضها يتم ترخيصه بمداولة للمجلس الشعبي الولائي.

7- الصلاحيات الاستشارية : كحق المجلس الشعبي الولائي أن يقدم الاقتراحات ويبيدي الملاحظات في كل ما يخص شؤون الولاية ، أو يرسلها إلى الوزير المختص في أجل أقصاه 30 يوم.³

الفرع الثاني: تحديد اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية

بعد التطرق إلى اختصاصات و صلاحيات المجالس الشعبية المحلية سنحاول من خلال هذا الفرع التطرق إلى صلاحيات كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي و الوالي باعتبارهم هيئات تنفيذية للجماعات المحلية .

أولاً: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي

عهد قانون البلدية لرئيس المجلس الشعبي البلدي القيام بصلاحيات متنوعة منها ما يعود إلى اعتباره ممثل للدولة ومنها ما يعود إلى اعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي البلدي ومنها ما يعود إلى اعتباره ممثل للبلدية⁴

1- بصفته ممثل للبلدية وهيئة التنفيذية له: وتتلخص في :

- تمثيل البلدية في جميع المراسيم التشريعية و التظاهرات الرسمية
 - تمثيل البلدية في كل أعمال الحياة المدنية والإدارية وفق الشروط والأشكال المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما.⁵
 - يتولى تنفيذ ميزانية البلدية ويتابع تطور مالية البلدية ، ويتخذ المبادرات لتطوير مداخل البلدية ويتمتع بصفة الأمر بالصرف باسمها ولصالحها ، كذلك يبرم العقود المختلفة باسم البلدية طبقاً لتشريع الجاري والعمل به ، يعهد إليه إبرام المناقصات و المزايدات طبقاً لتشريع والتنظيم الجاري للعمل بهما.⁶
- يقوم برئاسة المجلس الشعبي البلدي وبهذه الصفة يقوم ب:

¹ زين الدين لعماري، مرجع سابق، ص ص 81-82 .

² فريدة مزباني، مرجع سابق ، ص ص 81 - 82 .

³ زين الدين لعماري، مرجع سابق ، ص 84.

⁴ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية ، مرجع سابق ، ص 213.

⁵ وهيبه برازة، مرجع سابق ، ص 118.

⁶ عمار بوضياف ، شرح قانون البلدية ، مرجع سابق، ص 219-220.

- استدعائه ويعرض عليه المسائل الخاضعة لاختصاصه وبعد مشروع جداول وأعمال الدورات ويترأسه.¹
- يقدم بين كل دورة وأخرى تقرير يضمنه تنفيذ مداورات المجلس وحتى يتمكن رئيس المجلس من القيام بمهمة التنفيذ وفي أجل معقولة.²
- 2- بصفته ممثل للدولة :** إن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي عديدة بصفته ممثل للدولة ذكرها قانون البلدي 10-11 في المواد 85 إلى 95 نذكر منها :
 - السهر على احترام وتطبيق التشريع المعمول بهما.
 - رئيس المجلس الشعبي البلدي صفة ضابط الحالة المدنية، وبهذه الصفة يقوم بجميع العقود المتعلقة بهذه الصفة أي يضفي الطابع الرسمي على عقود الحالة المدنية .
 - يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدي كل الاحتياطات الضرورية لضمان سلامة وحماية الأشخاص والممتلكات في الأماكن العمومية التي يمكن أن تحدث فيها كارثة أو حادث في حالة الخطر الجسيم أو الوشيك بأمر بتنفيذ كل تدابير الأمن التي سيواجهها وضع البلدية وظروفها.³
 - يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي طبقا للمادة 92 من قانون 10-11 بصفة ضابط الشرطة القضائية ويستعين قصد ممارسة اختصاصه في مجال الشرطة الإدارية بسلك شرطة البلدية.
 - حسب المادة 94 من نفس القانون يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بمايلي :
 - السهر على حفظ الأمن العام والنظافة العمومية.
 - حماية الإرث الثقافي والتاريخي.
 - السهر على سلامة المواد الغذائية الاستهلاكية.
 - السهر على احترام التنظيم في مجال الشغل المؤقت في الأماكن التابعة للأماكن العمومية.
 - يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على احترام المقاييس و التعليمات في مجال التعمير.⁴

ثانيا: اختصاصات الوالي

- يتمتع الوالي بالازدواجية في الاختصاص ،حيث يتمتع بصلاحيات بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، كما يمارس صلاحيات بصفته ممثل الدولة :
- 1- بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي :** في هذه الحالة يمارس الوالي الصلاحيات الأساسية التالية :
- مهمة تمثيل الولاية مستندة قانونا إلى الوالي ، وليس لرئيس المجلس الشعبي الولائي ، ومن ثم فهو يمثل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية للولاية طبقا للتشريع المعمول به ، كما يمثل الولاية أمام القضاء باستثناء الحالة الواردة في المادة 57 من قانون الولاية .

¹ وهيبة برازة ،مرجع سابق ،ص 119.

² عبد الناصر صالح ،مرجع سابق ،ص 53.

³ . عمار بوضياف ،شرح قانون البلدية ،مرجع سابق،ص 214.

⁴ عبد الناصر صالح ، مرجع سابق ،ص 63.

- إنه لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي باسم الولاية أن يطعن لدى الجات القضائية المختصة في كل قرار صادر من وزير الداخلية
- تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي: يقوم الوالي بتنفيذ القرارات التي تسفر عنها
- مداولات المجلس الشعبي الولائي ، طبقا للمادة 83 من قانون الولاية لسنة 1990 ، وأكده قانون الولاية لسنة 2012 بالمادتين 102 و 124 منه ، ويكون ذلك بموجب قرارات ولائية تنفيذا لما يصادق عليه جهاز المداولة ، ويوجه تعليمات لمختلف المصالح لتنفيذ مداولات المجلس.¹
- القانون يلزم الوالي أن يطلع المجلس الشعبي الولائي سنويا وخلال الفترات الفاصلة بين الدورات على حالة تنفيذ المداولات وذلك بموجب تقرير يقدمه ويعرضه على المجلس الشعبي الولائي.²
- 2- الوالي بصفته ممثل للدولة:** و تتمثل أهم الاختصاصات الموكلة إليه في :
 - التمثل : حيث أن الوالي هو ممثل للدولة ومندوب الحكومة في الولاية وهو بذلك يمثل مختلف الوزراء ، إذ يلزم بتنفيذ التعليمات الصادرة من كل وزير ، وعليه فهو مكلف بالتنسيق والتنشيط ومراقبة أعمال المصالح الخارجية للوزارات (المديريات) المتواجدة في الولاية باستثناء بعض القطاعات نظرا لطبيعة مهامها التي تقتضي بقاء ارتباطها المباشر بالإدارة والمصالح المركزية للوزارات .³
 - يسهر الوالي باعتباره ممثل للسلطات العمومية وهو يمارس سائر اختصاصاته على حماية حقوق المواطنين وحرياتهم وهذا ما نصت عليه المادة 112 ، كما يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات وعلى احترام رموز الدولة و شعاراتها في كامل تراب الولاية.⁴
 - سلطات الوالي في مجال الضبط : أجازت المواد من 100 إلى 103 من قانون البلدية لسنة 2011 للوالي الطول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة وجوب اتخاذ إجراءات خاصة بالأمن و السلامة العمومية بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو جزء منها ، فالوالي إذن يمارس الضبط الإداري البلدي في بعض الظروف المبررة ، ولكي يتمكن الوالي من أداء مهامه في مجال الضبط الإداري ، وضع القانون تحت تصرف مصالح الأمن الوطني والدرك الوطني.⁵
 - يسهر الوالي على المحافظة على أرشيف الدولة و الولاية و البلديات ، ويعد الوالي هو الأمر بالصرف فيما يخص ميزانية الدولة للتجهيزات و الخاصة بكل البرامج التنموية المقررة على مستوى الولاية.⁶

ثالثا : تأثير اختصاصات الهيئة التنفيذية على استقلال الجماعات المحلية .

تأثر الازدواجية في عمل الهيئات التنفيذية على استقلالية الجماعة المحلية ، ويتجلى هذا التأثير خصوصا بالنسبة للولاية ذلك لأن الوالي معين من قبل السلطة المركزية ، بينما الهيئة التنفيذية للبلدية منتخبة لهذا يقل التأثير بالنسبة للبلدية رغم

¹ صليحة ملياني لمرجع سابق ، ص 152.

² عثمان شويح ، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية ، مرجع سابق ، ص 60.

³ محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق ، ص ص 160-161.

⁴ عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، مرجع سابق ، ص 241.

⁵ صليحة ملياني ، مرجع سابق ، ص 159.

⁶ عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، مرجع سابق ، ص 241.

ازدواجية وظيفة رئيس المجلس الشعبي البلدي لأن هذا الأخير منتخب ويعمل في إطار اللامركزية .

ويتضح أن السلطات المسندة للوالي بصفته سلطة عدم التركيز متنوعة ومتعددة ، أكثر أهمية من تلك التي يمارسها كرئيس على هيئة لامركزية ، إذ أن تفوق سلطة عدم التركيز على حساب هيئة المداولة ورئيسها ، وعلى حساب مجمل عمل الولاية ، يجعل الولاية بكامل هيكلها تابعة له ، ويفقد المجلس الشعبي الولائي خصائصه اللامركزية وهو ما يجعل الولاية تظهر هيئة عدم تركيز.¹

ولقد تساءل البعض عما إذا كان الازدواج الوظيفي للوالي ليس في الحقيقة إلا إدماج للموظفين لصالح وظيفة عدم التركيز الإداري ، حيث يتواجد دور الوالي في كل جهة ويظهر دائما كمثل للسلطة المركزية حتى أثناء قيامه بدور المحلي.²، وتحوز الوالي بحكم اختصاصاته سيطرة شبه كاملة على المداولات ، وعلى الميزانية الولائية ، حيث أنه باعتباره الأمر بالصرف يقوم الوالي بصرف جميع الإعتمادات كما أنه ممثل سلطة الوصايا لدى الولاية ، فهو خصم وحكم في نفس الوقت.³

إن ضمان استقلالية الجماعات الإقليمية يقتضى سمو هيئة المداولة كونها السلطة المعبرة عن إدارة الأفراد ، ونظرا لتأثير الازدواج الوظيفي على استقلالية الجماعات الإقليمية و استغراق الدور اللاتركيزي لدور المحلي وخاصة على مستوى الولاية، فإنه من الضروري مراجعة اختصاصات الوالي بتنفيذ بعضها عن طريق اشتراط الرأي المسبق الملزم للمجلس الشعبي الولائي ، وتحويل بعضها لرئيس المجلس الشعبي الولائي المنتخب.⁴

ما يمكننا استخلاصه حول تأثير اختصاصات الهيئة التنفيذية على استقلالية الجماعات المحلية إنه بالرغم من اعتماد الأسلوب الفرنسي في مسألة توزيع الاختصاص لم يحقق استقلال وظيفي للجماعات المحلية بسبب تأثير الازدواج الوظيفي للهيئة التنفيذية بالخصوص صلاحيات الوالي.

المطلب الثالث

الاستقلال المالي للجماعات المحلية

إن توفر المال للجماعات المحلية يعد الركيزة الأساسية لتحقيق استقلاليتها، وهو ما يساعدها على أداء اختصاصاتها بعيدا عن سيطرة السلطة المركزية. ولقد وردت عدة تعريفات توضح معنى الاستقلال المالي للجماعات المحلية نذكر منها على سبيل المثال :

"الاستقلال المالي هو مظهر من مظاهر وجود ذمة مالية مستقلة لهذه الجماعات المحلية ؛ إذن فهي تتمتع بصلاحيات التصرف في ميزانيتها من حيث التحضير و التصويت وتنظيم الموارد التي تكون مصدر هذه الميزانيات."⁵

و أيضا : " يقصد بالاستقلال المالي للجماعات المحلية أن يكون لها حق إصدار قرارات إدارية في المجال المالي نافذة في حدود معينة دون أن تخضع في ذلك

¹ لعماري زين الدين ، مرجع سابق ، ص 89.

² صالح عبد الناصر ، مرجع سابق ، ص 56.

³ لعماري زين الدين ، مرجع سابق ، ص 89.

⁴ صالح عبد الناصر ، مرجع سابق ، ص ص 56-67.

⁵ زين الدين لعماري ، مرجع سابق ، ص 92.

لأوامر السلطة المركزية ، أو هي مجموعة الوسائل المالية التي توضع تحت تصرف الجماعات المحلية "1.

ونجد أيضا أنه تم تعريفها على أنه " الاستقلال الذي يتطلب مواد مالية كافية خاصة بالجماعات المحلية ، و متلائمة مع المهام والأعباء التي تتولى الاضطلاع بها ، وأن تحوز كذلك على حرية و لو نسبية في تسيير ماليتها مع الإقرار بوجود رقابة بعيدة "2.

ومن مجمل هذه التعاريف يتضح لنا أنه لكي يتحقق الاستقلال المالي يجب توفر مواد مالية.

الفرع الأول : الموارد المالية للجماعات المحلية

تقسم الموارد المالية للجماعات المحلية إلى قسمين وهي موارد مالية داخلية (ذاتية) و الأخرى موارد خارجية للجماعات المحلية نذكرها في الأتي :

أولا : الموارد الداخلية للجماعات المحلية :وتضم كل الموارد المالية الذاتية للجماعات المحلية سواء الجبائية والغير جبائية.

1. الموارد الداخلية الجبائية : وتتمثل هذه الموارد في

أ- الموارد الجبائية المباشرة : وهي الضرائب محل القيد الاسمي وتتمثل في :

- الرسم العقاري: هو ضريبة سنوية مباشرة تدفع لصالح البلدية ،والعقار سواء كان مبنيا أو غير مبني الموجودة على أساس القيمة التجارية الجبائية للمساحة المتواجدة عليها الممتلكات العقارية ، ويعفى من الرسم العقاري بعض الأملاك منها: العقارات التابعة للدولة و الجماعات المحلية والمؤسسات العمومية المخصصة للمنفعة العمومية .3

- الرسم على النشاط المهني: وهو مجموع المبيعات من السلع و الخدمات ويحدد معدلة من طرف السلطة المركزية ، فقد كانت النشاطات الصناعية والتجارية قبل 1996 تخضع للرسم على النشاط الصناعي و التجاري ، و النشاطات غير التجارية كالمهن الحرة إلى الرسم على النشاطات غير تجارية ،وقد تم توحيد هذين الرسمين بموجب قانون المالية لسنة 1996 حيث تكون نصيب من البلدية 68 % فيما يقسم الباقي بين الولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية.4

- الدفع الجزافي: هو عبارة عن ضريبة مباشرة تدفع شهريا من قبل الأشخاص الطبيعية والمعنوية ، و الهيئات و المؤسسات المستقرة في الجزائر ، والتي تدفع المرتبات والأجور والعلاوات وقيم الامتيازات العينية ،ولكن هناك نشاطات لا تخضع لهذا الرسم ، كتعويضات التأمين على البطالة ، منح التقاعد ، منح الأمومة5

1 إبتسام عميور،مرجع سابق،ص 42.

2 عبد الصديق الشيخ،الاستقلال المالي للجماعات المحلية،مذكرة ماجستير ،كلية الحقوق ،الجزائر ،2002-2003،ص 40.

3 وهيبه بن ناصر ،التمويل المحلي ودوره في عملية التنمية المحلية،مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية ،العدد السادس ،جامعة البليدة 2،ص 93.

4 عبد القادر موفق ، "الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر " ،مجلة البحث ،العدد الثاني ،الجزائر ،ديسمبر ،2007،ص 100.

5 زين الدين لعماري ،مرجع سابق ،ص 99.

- الضريبة الجرافية الوحيدة : أحدثت بموجب قانون المالية لسنة 2007، لتحل محل النظام الجرافي للضريبة أو الضريبة على الدخل الإجمالي والرسم على القيمة المضافة و الرسم على النشاط المهني¹.
- رسم التطهير ورسم الإقامة : رسم التطهير هو إنشاء رسم الخاص بإزالة القمامة المنزلية لصالح البلديات، ويخص هذا الرسم الملكيات المبنية ويتم تحصيله سنويا من الملاك والمنتفعين، أما فيما يخص رسم الإقامة يؤسس هذا الرسم على الشخص ويتم تحصيل هذا الرسم من أصحاب الفنادق و المحلات المستعملة لإيواء السياح ، و يدفع تحت مسؤوليتهم إلى قابض الضرائب بعنوان مداخيل الجباية المحلية للبلدية².
- ب - الموارد الجباية الغير مباشرة : و يمكن نميز فيها ما يلي :
 - الرسم على الذبائح و الرسم على القيمة المضافة : الرسم على الذبائح وهو رسم غير مباشر يستحق لصالح الجماعات المحلية التي تتوفر على المذابح، وتتميز بطابع الضريبة غير المباشرة لأنه يفرض على المنتجات الاستهلاكية ، أما الرسم على القيمة المضافة فتخضع جميع عمليات البيع و الأشغال العقارية وتأدية الخدمات للرسم على القيمة المضافة ضريبة على النفقة ،وبذلك يتحمل كليا المستهلك النهائي³.
 - مداخيل الممتلكات : تعد مداخيل الأملاك من الموارد المالية للجماعات الإقليمية ،تنقسم إلى أملاك منتجة للمداخيل والتي تتمثل في العقارات تتمثل في (المحلات ذات الاستعمال السكني ،المحلات ذات الاستعمال التجاري والمهني ، مذابح و مسالخ البلدية) ، المنقولات (الشاحنات ، الحافلات ،عتاد الأشغال العمومية ، تجهيزات مختلفة) و ملحقات الممتلكات (إتاوات استغلال الأملاك المحلية ، رخصة استعمال الأرصفة و الطرقات ، حقوق التوقف والأماكن) ، و أخرى غير منتجة للمداخيل و تشتمل على الأملاك العقارية المبنية وغير المبنية⁴.
 - نواتج الاستغلال : تتشكل إجراءات الاستغلال المالي من العوائد الناتجة عن بيع منتجات أو عرض خدمات توفرها الجماعات المحلية ، تتسم هذه الإجراءات بالتنوع وتتكون من عوائد الوزن والكيل والقياس، عوائد الرسم عن الذبح الإضافية و المتمثلة في ختم اللحوم أو حفظها ،بالإضافة إلى الإجراءات التي توفرها مصالح التخزين العمومي و المتاحف و الحضائر العمومية⁵.
- ثانيا : الموارد الخارجية للجماعات المحلية:
 يعتبر الاعتماد على المواد الخارجية كمرحلة ثانية أو استثنائية تلجأ إليها السلطات المحلية عند الضرورة إذا كانت الموارد الداخلية لا تكفي لتغطية نفقات

¹ وهيبية بن ناصر مرجع سابق،ص 94.

² أحمد دعاس، " الجماعات المحلية والتمويل المحلي لتحقيق التنمية المستدامة "، تجارب دولية (الهند، مصر، الجزائر)، مجلة مدارات سياسية، مجلد 1، العدد1، جامعة قسنطينة3،الجزائر، 2017، ص ص 34-35.

³ لخضر مرغاد، " الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر "،مجلة العلوم الإنسانية، العدد السابع، جامعة محمد خيضر بسكرة، فيفري 2005،ص 234.

⁴ سهام بكشيط، عبد المجيد قدي، " تمويل الجماعات الإقليمية،في الجزائر بين واقع الدعم الحكومي وتحدي شح الموارد الذاتية "،مجلة إقتصاديات جمال إفريقيا،المجلد15،العدد2019،21،ص 195.

⁵ أحمد دعاس المرجع السابق،ص 35.

التجهيز و الاستثمار في الميزانية المحلية وتتمثل الموارد الخارجية في الإعانات والقروض والهبات والوصايا

- القروض : وهي مجموعة الأموال التي تحصل عليها الجماعات المحلية عن طريق اللجوء إلى البنوك أو المؤسسات المالية المتخصصة مقابل تعهد البلدية برد قيمة القرض وفق الشروط المحددة في عقد القرض ، وتمثل القروض مورد آخر لتمويل مشاريع التنمية المحلية حيث تسدد رأس مال الدين من إجراءاتها من الاستثمار¹.
- الإعانات : تتشكل الإعانات التي تتلقاها البلديات من طرف الحكومة أو الولاية أو صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية ، أو من طرف جهات أخرى (داخلية أو خارجية) مصدرا هاما خاصة إذا تم استغلالها جيدا، ويتم تخصيص الإعانة الحكومية للسلطة المحلية عبر آلية المخططات وتشمل :

المخططات البلدية للتنمية (PCD)

المخططات القطاعية للتنمية : (PSD)

صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية : (C5GCL)²

- التبرعات و الهبات : وتعتبر التبرعات و الهبات موردا من موارد الجماعات المحلية وتتكون حصيلتها مما يتبرع به المواطنين إما بشكل مباشر إلى الجماعات المحلية أو غير مباشر بالمساهمة في تمويل المشاريع التي تقوم بها ، وقد تكون نتيجة وصية يتركها أحد المواطنين بعد وفاته ، أو هبة يقدمها أحد المغتربين لتخليد اسمه في بلده³.

الفرع الثاني : وضع الجماعات المحلية لميزانياتها كمظهر للاستقلال المالي .

يعتبر إعداد الميزانية من قبل الجماعات المحلية من أهم المظاهر التي تبين الاستقلال المالي لكل من البلدية والولاية ، حيث تقوم كلتاهما بوضع برامج تنموية تعمل على مدار السنة لتحقيقها بناء على نسبة الموارد الموجودة لديها.

وتحضير الميزانية المحلية للبلدية والولاية يختلف من حيث الهيئة التي تقوم بإعدادها وتنفيذها ، فبنسبة للولاية تولى الوالي إعدادها وتنفيذها⁴، حيث يستعين في تحضير ميزانية الولاية بإدارة الولاية الموضوع تحت سلطة السلمية (الأمين العام للولاية ، مديرة الإدارة المحلية ، مصلحة الميزانية ... الخ)⁵.

أما تحضير الميزانية على مستوى البلدية فتكون تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يسهر على تنفيذها مستعينا في ذلك بإدارة البلدية الموضوعة تحت تصرفه⁶.

كما يجب أن يخضع مشروع الميزانية إلى تصويت المجلس المنتخب كي يكتسي طابع الميزانية، بحيث يدرس المجلس الولائي والبلدي الميزانية دراسة معمقة ثم يتم التصويت على الميزانية ويكون على أساس التوازن⁷.

¹ إبتسام عميور، مرجع سابق، ص50.

² سهام بكشيط، عبد المجيد قدي، مرجع سابق، ص 195.

³ لخضر مرغاد، مرجع سابق، ص239.

⁴ زين الدين لعماري، مرجع سابق، ص93.

⁵ إبتسام عميور، مرجع سابق، ص53.

⁶ زين الدين لعماري، مرجع سابق، ص93.

⁷ إبتسام عميور، مرجع سابق، ص54.

ما يمكن ملاحظته أن أهم الاختلافات في وضع الميزانية تتجلى في الشخص الذي يقوم بإعداد وتنفيذ الميزانية، حيث نجد على مستوى الولاية يقوم بها الوالي هو وهيئة معينة من قبل السلطة المركزية، بينما على مستوى البلدية يقوم بها رئيس المجلس الشعبي البلدي هو وهيئة منتخبة، وهو ما يوضح ديمقراطية العمل ومساهمة السكان فيها، ومن خلال هذا نستخلص ان البلدية أكثر إستقلال من الولاية من حيث هذا الجانب .

الفرع الثالث : أثر التمويل المركزي على الاستقلال المالي للجماعات المحلية
في الكثير من الأحيان تلجأ الجماعات المحلية إلى أخذ إعانات من الدولة وذلك لتغطية العجز الواقع في ميزانيتها، وهذا الأمر ينتج عنه تبعية هذه الأخيرة للدولة وهذا ينقص استقلالية الجماعات المحلية .

هذه الإعانات ينتج عنها آثار تمس باستقلالية الجماعات الإقليمية حيث تكمن في تخصيص الإعانات وتوجيه القرار المحلي وتخطيط التنمية المحلية ورقابة النشاط التنموي، وسنقوم بتوضيح ذلك :

- تخصيص الإعانات تتيح الموارد المالية الذاتية للجماعات الإقليمية الحرية في التصرف في الموارد، أما في حالة تلقي الجماعات الإقليمية مساعدات وإعانات مالية من الدولة تلزم الجماعات على التقيد بها و احترامها، أي أن تصرف الإعانات فيما خصصت له.¹

- توجيه القرار :إن ممارسة الهيئات المحلية اختصاصاتها تعني حريتها في التسيير ولا يكون لها ذلك في ظل الإعانات المالية، فالتمويل المركزي للاستثمارات يجعل الجماعات المحلية تحت وصاية السلطة المركزية من حيث الاختبارات الاقتصادية و الإنفاق المالي.²

- تخطيط التنمية المحلية :نظرا لحجم الموارد المالية الكبيرة التي خصصت للاستثمار المحلي لجأت السلطة المركزية إلى تخطيط التنمية المحلية لإدراجها في المخطط الوطني من حيث اختيار الاستثمارات المحلية وتحديد الأولويات، كما أدرجت التنمية المحلية ضمن عملية التهيئة العمرانية التي تشكل في حد ذاتها تخطيط.³

- الرقابة على النشاط التنموي :إن تلقي الهيئات المحلية للإعانات المركزية يؤدي إلى إخضاعها لرقابة .

- السلطة المركزية كالرقابة التي تباشرها المصالح التنقيية على المشاريع ومتابعتها، كما تلزم الهيئات المحلية بتقديم تقارير دورية للسلطة المركزية عن نسبة استهلاك المبالغ المالية الواردة في الغلاف المالي ونسبة إنجاز المشروع.⁴

وكاستخلاص حول أثر التمويل المركزي على الاستقلال المالي للجماعات المحلية نجد أنه يقيد من حرية تصرف الجماعات المحلية ويزيد من حجم الرقابة المطبقة عليها ما يظهر تبعية الجماعات المحلية المركزية.

¹ زين الدين لعماري، مرجع سابق، ص ص 119، 118.

² عبد الناصر صالح، مرجع سابق، ص 65.

³ نفس المرجع السابق، ص 66.

⁴ فريدة مزياتي، مرجع سابق، ص ص 40-41.

خلاصة الفصل

نستنتج من خلال ما تطرقنا لدراسته ومعرفته في الفصل الأول أنه بالرغم من تعدد التعريفات التي تناولت مفهوم استقلال الجماعات المحلية إلا أن أغلبها كانت تنصب حول قدرة الجماعات المحلية على ممارسة اختصاصاتها من خلال اتخاذها للقرارات دون الحاجة للرجوع إلى السلطة الوصية ما لم ينص القانون على خلاف ذلك , بالإضافة إلى أن هناك مجموعة من المعايير التي تحدد استقلال هاته الهيئات المحلية منها معيار الاختصاص الحصري و كذا انعدام الرقابة و أيضا السلطة التقديرية للجماعات المحلية في اتخاذ قراراتها .

لاحظنا من خلال المعالجة القانونية لموضوع استقلال الجماعات المحلية أن أغلب الدساتير الجزائرية برغم من التعديلات التي طرأت عليها لم تتناول هذا الموضوع بالقدر الكافي , في حين جاءت المعالجة التشريعية لموضوع استقلال الجماعات المحلية موسعة وقد ذكرت الاستقلالية من خلال القوانين و الموائيق.

ظهر لنا الاستقلال من خلال منح الجماعات المحلية الشخصية المعنوية و كذا القدرة على انتخاب أعضاء المجالس الشعبية المحلية و هذا كاستقلال عضوي, كما منحت الجماعات المحلية الحرية في ممارسة اختصاصاتها عبر المجالس الشعبية المنتخبة و عبر هيئاتها التنفيذية ما يعبر عنه بالاستقلال الوظيفي, غير أن الازدواج الوظيفي للوالي ينقص من هذا الاستقلالية للولاية لأنه معين من السلطة المركزية , وهذا ما يستدعي إعادة النظر في الاختصاصات الممنوحة له .

إن الاستقلال العضوي و الوظيفي للجماعات المحلية غير كافي لاعتبار أن استقلالها تام ما لم تتمتع بموارد مالية ذاتية تكفيها لمزاولة نشاطاتها المختلفة , بالإضافة إلى إمكانيتها في وضع ميزانيتها دون الاعتماد على السلطة الوصية , يظهر لنا استقلالها المالي , إلا أن النقص البائن في الموارد المالية للجماعات المحلية أدى إلى تدخل السلطة المركزية عن طريق تقديم مساعدات و إعانات تجعلها تابعة لها و تحت وصايتها .

و هذا ما يبين لنا أنه رغم الاستقلال الممنوح للجماعات المحلية تبقى تابعة للسلطة المركزية الوصية و تحتاج إعاناتها في مجالات معينة ما يخضعها لوصايتها , وهذا ما سنتطرق إليه من خلال الفصل الثاني.

الفصل الثاني

الوصاية على الجماعات المحلية

تمهيد:

إن تكريس النظام اللامركزية متوقف على الاستقلال الممنوح للجماعات المحلية من اجل ممارسة اختصاصها، هذا الاستقلال ليس منحة من السلطة المركزية بل هو استقلال أصيل يمنحه القانون لهاته الهيئات من اجل مباشرة أعمالها دون الحاجة للجوء إلى السلطة المركزية.

إلا أنه وبعد التمعن في هذا القانون نفسه نجد أن هذا الاستقلال نسبي ليس مطلق، حيث أنه هاته الهيئات المحلية تمارس أعمالها تحت إشراف السلطة المركزية وهو ما يصطلح عليه الوصاية الإدارية، أو "الرقابة الإدارية" عند بعض الفقهاء ، وتعتبر هاته الوصاية ركن أساسيا في نظام اللامركزية ، وهي رقابة مشروعة تتم في الحدود التي نظمها لها القانون .

سنحاول في هذا الفصل التعرف أكثر على الوصاية الإدارية من خلال دراسة مفهومها ومن له سلطة تطبيقها وكذا آليات هاته الوصاية الرقابية، ومن اجل ذلك قسمنا فصلنا إلى مبحثين تناولنا في المبحث الأول ماهية الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية و في المبحث الثاني تطرقنا لصور الوصاية الإدارية على هاته الجماعات المحلية .

المبحث الأول

ماهية الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية

إن تجسيد اللامركزية متوقف على مدى استقلالية الجماعات المحلية في ممارستها للمهام و الاختصاصات الموكلة إليها فيكون قياس حجم هذا الاستقلال من خلال حجم تدخل السلطة المركزية في عمل هاته الجماعات عن طريق ما يدعى أو ما يصطلح عليه بالرقابة و التي تعد ركنا أساسيا في النظام اللامركزي لا تتعارض معها استقلالية المجالس الشعبية المحلية في ممارسة وتنفيذ مهامها فالرقابة تنتوع بتنوع الجهة القائمة فتأخذ صورة الوصاية .

من خلال هذا المبحث سنحاول التعرف على الوصاية الإدارية وكذا خصائصها وأهدافها وتمييزها عما يشابهها ، بالإضافة إلى من له سلطة الوصاية الإدارية.

المطلب الأول

مفهوم الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية

أثار مصطلح الوصاية الإدارية جدلا بين الفقهاء ، فذهب فريقا منهم إلى معارضة استعمال هذا مصطلح وطالبوا باستبداله بعبارة الرقابة الإدارية لأن الإبقاء عليه يؤدي إلى الخلط بين الوصاية المدنية والوصاية الإدارية ، وإلى الاعتقاد أن الهيئات اللامركزية مثل القاصر أو عديم الأهمية في القانون المدني¹.

ففي القانون الفرنسي الوصاية الإدارية تعتبر شكل من أشكال السلطة الممارسة من طرف شخص معنوي من أشخاص القانون العامة تسمى "سلطة الوصاية" وسلطة الوصاية تتضمن مجموع وسائل الرقابية المشروعة، موضوعة تحت تصرفها لإجبار منهم تحت وصايتها بان يحترموا القانون، وتحقيق المصلحة العامة العليا².

وهذا ما أخذ به بعض الفقهاء و استقروا على مصطلح الوصاية الإدارية، ويرى بعض رجال الفقه العربي أن الأفضل استعمال عبارة الرقابة الإدارية فهي أقرب إلى أداء المعنى المقصود ، وحجبتهم في ذلك أن الاختلاف جوهرى بين الوصاية الإدارية والوصاية المدنية ، إذا أن المقصود بالوصاية المدنية في القانون الخاص هو حماية حقوق ناقص أو عديم الأهلية ، أما الوصاية الإدارية فإنها لا تتعلق بنقص أهلية الهيئات اللامركزية إنما الغرض منها هو حماية المصلحة العامة³.

فالملاحظ أن هناك من يرى ضرورة الاحتفاظ باصطلاح الوصاية الإدارية للدلالة على رقابة الدولة على هيئات اللامركزية ومنه من عارض وذلك لإمكانية الخلط بينه وبين الوصاية في القانون المدني .

الفرع الأول: تعريف الوصاية الإدارية

لقد تعددت التعريفات الخاصة بالرقابة الوصائية ، وقد درج الفقهاء على وصف الرقابة الوصائية بالرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية ، أو كما يصطلح عليها بوصاية الموافقة أو الرفض⁴.

وهناك من يذهب إلى أن فكرة الوصاية الإدارية تعتبر رابطة أو علاقة تنظيمية إدارية حيث تقوم بتحديد العلاقة القانونية بين السلطات الإدارية المركزية الوصية و بين المؤسسات والمنظمات والهيئات الإدارية اللامركزية إقليميا أو فنيا في النظام الإداري في الدولة⁵.

¹ عبد الناصر صالح، مرجع سابق، ص79.

² عثمان شويح، " حقوق وحرريات الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا "، مرجع سابق، ص394.

³ عبد الناصر صالح، مرجع سابق، ص80.

⁴ عبد الرحمن بلعياط، " نظرة حول حقيقة كرونولوجيا نظام الإدارة المحلية "، مجلة الفكر البرلماني ، العدد 01 ، المؤسسة الوطنية للإتصال والنشر والإشهار ، الجزائر ، ديسمبر ، 2002 ، ص81.

⁵ عبد الحليم بن مشري ، " نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر " ، مجلة الإجتهد القضائي ، عدد6 ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2009، ص103 .

فقد عرفها الفقيه الفرنسي والين مارسل بأنها: " جملة الرقابة التي تمارس في مواجهة شخص معنوي أو أعضائه بواسطة عمال السلطة المركزية أو بواسطة شخصية لا مركزية أحيانا على ان تكون هذه الشخصية أكثر من الشخصية المشمولة بالرقابة ".¹

وهنا الملاحظ من مقصود حول الشخصية اللامركزية هي سلطات عدم التركيز المتمثلة في الوالي ورؤساء الدوائر لأنه هم من لهم سلطة الوصاية الإدارية في بعض الاختصاصات .

كما أنها كانت موضوع تعريف من طرف الأستاذ شارل دباش بأنها: " الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية بقصد المحافظة على وحدة وترابط الدولة ويقصد تجنب الآثار الخطيرة التي تنشأ عن سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية ،مع ضمان وحدة تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله ،على أن لا تتم هذه الوصاية إلا في الحالات المحددة قانونا وحماية استقلال الوحدات المشمولة بالوصاية المذكورة ".²

ويعرفها ريفيرو بأنها: " الرقابة التي تمارسها الدولة على عضو لا مركزي في الحدود المقررة في القانون ".³

وما يلاحظ عن هذا التعريف هو تحديده لجهات الرقابية بالإضافة إلى ضوابط الرقابية بحيث أنها لا تتم إلى في ما حدده لها القانون .

وقد عرفها أيضا الأستاذ دامبور (Dambour) بأنها: "مجموعة من السلطات التي يمنحها المشرع لسلطة عليا لمنع انحراف الهيئات اللامركزية ولتحقيق مشروعية أعمالها وعدم تعارضها مع المصلحة العامة".⁴

وهو تعريف مشابه لتعريف ماسيبتول و لاروك و اللذان عرفا الوصاية الإدارية على أنها: "مجموع من السلطات التي يقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة ".⁵

فالملاحظ هنا أنهم حددوا الجهة المسؤولة عن الوصاية بالإضافة إلى الهدف منها .

بالمقابل اهتم الباحثين العرب بموضوع الوصاية الإدارية ، إذ عرفها الدكتور فؤاد مهنا بأنها: "رقابية من نوع خاص تقرر للسلطة المركزية على السلطة اللامركزية ،الغرض منها ضمان وحدة الدولة والحيلولة دون مخالفة السلطات اللامركزية للسياسة العامة التي ترسمها الدولة"، كما عرفها الأستاذ بدوي حمودة بأنها: "الحدود أو القيود التي ترد على استقلال السلطات المحلية ضمان لوحدة العمل الوطني ،وتوحيد السياسة العامة و الاتجاه الإداري العام في الدولة أو تنسيق التعاون والجهود بين السلطات المحلية والحكومة المركزية لخير الشعب ورفاهيته".⁶

¹ عثمان شويح ، " حقوق وحرريات الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا " ،مرجع سابق ،ص399.

² نفس المرجع السابق،ص399-400.

³ عبد الناصر صالح ،مرجع سابق ،ص83.

⁴ عثمان شويح ، " حقوق وحرريات الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا " ،مرجع سابق ،ص400.

⁵ فريدة مزباني ،مرجع سابق ،ص42.

⁶ عثمان شويح، " حقوق وحرريات الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا " ،مرجع سابق،ص401-400.

وعلى العموم فجل هذه التعريفات تنصب في معنى واحد اختصره التعريف التالي: "الوصاية الإدارية هي مجموعة السلطات التي يمنحها المشرع للسلطات المركزية لتمكينها من الرقابة على نشاط الهيئات اللامركزية بقصد حماية المصلحة"¹

فما يمكن استخلاصه من هذه التعريفات هو أن كل من اصطلاح الوصاية أو الرقابة يحملنا نفس المعنى وأن الغاية والهدف الأساسي منها هو حماية المصلحة العامة من طرف السلطة المركزية خوفا من تجاوزات السلطة اللامركزية وهذا في الحدود التي ينص عليها القانون.

و تتميز الوصاية الإدارية بمجموعة من الخصائص والتي يمكن حصرها في الآتي:

- رقابة ذات طبيعة إدارية : إذ أنها تباشر من طرف جهة إدارية وتكون بموجب قرارات إدارية، كما أن القرارات الصادرة عن الجهة الوصية تكون خاضعة للرقابة القضائية عن طريق دعاوى الإلغاء المختلفة²، فالملاحظ أن هذه الوصاية تكون الجهة المقررة لها هي الإدارة عن طريق قرارات، ويمكن الاعتراض عن هذه القرارات وطلب إلغائها باللجوء إلى القضاء متى وجدت الهيئات اللامركزية أنها غير مطابقة للحدود التي أقرها القانون لها.
 - رقابة استثنائية : فالقاعدة أن الهيئات اللامركزية تمتاز بالاستقلال وتمارس سلطاتها وفق هذه الأمر، واستثناء وجود رقابة على هذه الهيئات³، أي لا تمارس إلا إذا وجد نص يقررها القانون⁴ فالأصل للهيئات اللامركزية هو استقلال ما لم ينص القانون على خلاف ذلك .
 - أنها رقابية خارجية: بحيث نجد أن الوصاية الإدارية تكون بين شخصين معنويين مستقلين وهما السلطة اللامركزية الخاضعة للوصاية والسلطة المركزية الوصية، فهي لا تنشأ داخل الشخص المعنوي الواحد وإنما تكون خارجة ومستقلة عن الهيئات الخاضعة للرقابة، وهذا ما يميزها عن الرقابة الرئاسية التي تعتبر رقابة داخلية⁵.
 - رقابة جزئية ومشروطة : تباشر السلطة الوصية الرقابة في حدود مضمونة، فلا رقابة بدون نص، ومن ثم فهي رقابة جزئية ومشروطة لا تمارس إلا في حالات و بالأوضاع المنصوص عليه⁶.
- فالرقابة الإدارية الوصائية لا تمارس إلا على أعمال الهيئات اللامركزية التي تصدر منها بصفاتها وحدة إدارية مستقلة، فلا تمارس الوصاية على أعمال تلك

¹ زين الدين لعماري، مرجع السابق، ص 140.

² ابتسام عميور، مرجع سابق، ص 63 .

³ عمار عوابدي، القانون الإداري، والتنظيم الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص 246

⁴ عبد الناصر صالح، مرجع سابق، ص 91 .

⁵ ابتسام عميور، مرجع سابق، ص 63 .

⁶ عبد المجيد فياض، " الوصاية و مظاهرها على الهيئات اللامركزية المحلية في مصر"، مجلة ادارة قضابة الحكومة، العدد الرابع، اكتوبر ديسمبر 1969، ص 941 .

الهيئات التي تقوم بها بتفويض من السلطة المركزية أي بصفتها تابعة للسلطة المركزية¹.

الفرع الثاني: تمييز الوصاية الإدارية عما يشابهها

إن اصطلاح الوصاية المتداول في القانون الإداري قد يوجد له شبيه في القوانين الأخرى، مما قد يتسبب في خلط بين المفاهيم، لذا سوف نحاول الفصل والتمييز بين ما يشابهها.

أولا: التمييز بين الوصاية الإدارية و الوصاية المدنية

بالرغم من اعتراض البعض على اصطلاح الوصاية الإدارية، وبالنظر إلى انشقاقها من نظام الوصاية المدنية التي تكون منصبة على ناقص الأهلية، في حين أن الهيئات اللامركزية ليست شخص ناقص الأهلية بل لها كامل الأهلية في مباشرة التصرفات القانونية الموكلة لها، غير أن هناك من يرى بأنه يمكن الاحتفاظ بالوصاية الإدارية على اعتبار أن القانون الإداري استعار الكثير من مصطلحات القانون الخاص².

والملاحظ أن هناك اختلاف كبير لمصطلح الوصاية في المجال الإداري عن معناه في القانون الخاص حيث يعتبر هذا المصطلح منشأه في القانون المدني، وسوف نذكر أهم الاختلافات فيما يلي:

- إن الوصاية المدنية تقرر في القانون الخاص لناقصي الأهلية، أما الوصاية الإدارية فلا يرجع تقريرها إلا لنقص في أهلية الشخص اللامركزي سواء كان في شكل إدارة محلية أو مرفق مستقل و قررت هذه الوصاية بغرض حماية المصالح العامة³.

- كما أن الوصاية المدنية يتصرف الوصي فيها باسم و لحساب قاصر، بينما في المجال الإداري فإن النائب يتولى مباشرة جميع الأعمال باسم الشخص المعنوي المستقل، وتهدف الوصاية المدنية إلى حماية المال الخاص (المال الموصى عليه)، بينما الفائدة من الوصاية الإدارية هو حماية المال العام و المصلحة العامة⁴.

وكإجمال لأنهم نقاط الاختلاف بين الوصاية المدنية و الوصاية الإدارية فإن الوصاية الإدارية تقرر على الهيئات اللامركزية من أجل الحفاظ على مال و المصلحة العامة أما بالنسبة للوصاية المدنية فهي وصاية من نوع خاص تقرر على الشخص الناقص الأهلية لعدم قدرته على التصرف و لحماية مصالحه الخاصة.

ثانيا: التمييز بين الوصاية الإدارية و السلطة الرئاسية

من مقومات السلطة المركزية نجد السلطة الرئاسية التي هي مجموعة من الاختصاصات يتمتع بها كل رئيس في مواجهة رؤوسيه، وهي ليست امتياز أو حق مطلق للرئيس و إنما هي اختصاص يمنحه القانون رعاية للمصلحة العامة وحسن سير المرفق العام، فتشمل السلطة الرئاسية الموظفين وأعمالهم⁵.

¹ عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظام الإدارة المحلية - دراسة مقارنة - مكتبة سيد عبدالله و هبه، 1939، ص 167.

² عبد الحليم بن مشري، مرجع سابق، ص 103.

³ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص ص 41-42.

⁴ ابتسام عميور، مرجع سابق، ص 65.

⁵ ابراهيم رابعي، "استقلالية الجماعات المحلية - الضمانات والحدود"، مذكرة ماجستير، كلية حقوق، جامعة عنابة، 2006، ص 104.

وتختلف الوصاية الإدارية عن السلطة الرئاسية في مجموعة من النقاط نذكر منها :

- الرقابة الإدارية تكون فيها الرقابية مقررة فقط بموجب القانون و خاضعة له ،في حين أن السلطة المركزية والتي تعتبر من أسس النظام المركزي ،فإن الموظف لا يخضع فيها للقانون فقط وإنما يخضع كذلك للأوامر وتعليمات رئيسة ،وتتمثل سلطة هذا الأخير على مرؤوسيه في سلطتي التوجيه والتعقيب¹.
- تهدف الوصاية الإدارية إلى احترام مبدأ المشروعية في حين نجد الرقابة الرئاسية تهدف إضافة لذلك ضمان حسن سير العمل الإداري أي ملائمة التصرف لمتطلبات العمل الإداري².
- لا يملك المرؤوس في ظل نظام المركزي أن يطعن في قرار رئيسه الإداري بسبب السلطة الرئاسية وهذا ما أقره القضاء الفرنسي وخلاف ذلك يجوز للهيئة المحلية أن تطعن قضائيا في قرار الجهة المركزية³.
- من موجبات السلطة الرئاسية أن يسأل الرئيس عن أعمال المرؤوس لأنه يفترض فيه أنه هو مصدر القرار و أن له حق الرقابة و الإشراف و التوجيه ،بينما لا تتحمل سلطة الوصاية أية مسؤولية بشأن الأعمال الصادرة عن الجهاز المستقل⁴.

ثالثا: التمييز بين الرقابة الوصائية والرقابة الإشرافية

يختلف مفهوم الإشراف الإداري عن مفهوم الوصاية الإدارية في عدة جوانب قد تلمسها من خلال إعطاء تعريف الإشراف الإداري ،حيث يقصد به بمجموع الإجراءات التي تباشرها السلطات المركزية على نفس الهيئات المحلية وعلى أعمالها ولا يكون لغرض منها تحقيق وحدة القانون أو كفالة المصالح التي تقوم الدولة برعايتها، وتتضمن هذا الإجراءات التوجيه غير الملزم ،والرقابة الغير مقررة بنص قانوني أو لائحي، و التعيين والتأديب، أو هو متابعة أعمال المرؤوسين بغية توجيهها الوجهة الصحيحة عن طريق الأوامر والنصائح⁵.

فالرقابة الإشرافية تختلف عن الوصائية حيث الرقابة الإشرافية لا تقرر للسلطة المركزية بمقتضى القانون واللائحة لكن بمقتضى ما يترتب لها من حقوق كونها هي المسؤولة عن حسن السير و انتظام المرافق العامة التي تنشئها وبالتالي مفهوم الإشراف يختلف عن الوصاية من حيث السند القانوني لكل منهما وأهم الفروق بين الرقابتين نذكر :

- سلطة إصدار دوريات تتضمن توجيهات غير إلزامية :
- تمتلك السلطة المركزية الحق في توجيه النصائح و الإرشادات و التوجيهات ،عن طريق الدوريات والمنشورات ،أو ما يسمى بالإجراءات الداخلية للهيئات اللامركزية وذلك حتى لو لم يكن هناك نص يقرر هذه الإجراءات وليس لهذه

¹ عبد الحليم بن مشري، مرجع سابق، ص 103-104.

² حسين فريجة، شرح القانون الإداري دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010،

ص، 136

³ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 44.

⁴ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 41.

⁵ ابتسام عميور، مرجع سابق، ص 68.

التعليمات والتوجيهات قوة ملزمة بل تعد من قبيل النصائح ولا تشكل في حد ذات ضرر لأحد، لأن المنشور لا يتضمن في الحقيقة سوى توجيهات تتعلق بكيفية أداء المرافق العامة الخدمائية، وكيفية تسير هذه المرافق، فهو إجراء إشرافي وليس وصائي¹.

كما تختلف على الرقابة الرئاسية من خلال أن سلطة إصدار التوجيهات غير الإلزامية لا تعتبر من قبيل حالات السلطة الرئاسية، لأن التوجيهات تكون إلزامية في السلطة الرئاسية باعتبار أن طاعة المرؤوسين للرئيس إلزامية، وإلا عد امتناع المرؤوسين لتنفيذ أوامر الرئيس خطأ تأديبي يستوجب المسألة التأديبية².

سلطة الرقابة غير المقررة بنص قانوني: بما أن الوصاية الإدارية تعتبر قيوداً على استقلال الهيئات اللامركزية، فلا بد أن يكون منصوص عليها في القانون بنصوص تحدد مجال هذه الوصاية وحدودها ووسائلها³.

أما إذا كان النص القانوني المحدد للوصاية لا يتوفر على كامل الشروط فإنه يخول السلطة المركزية توجيه النصائح والإرشادات أو طلب بيانات أو معلومات مقيدة بالصالح العام، وهنا أعمال الإدارة المركزية اتجاه الهيئات غير المركزية هو من قبل رقابة الإشراف⁴.

سلطة التعيين والتأديب:

إن من وسائل الوصاية الإدارية التي تمارس لها السلطة المركزية رقابتها على أعضاء الهيئة المحلية تعيين كل أو بعض الهيئة اللامركزية أو أعضاء التنفيذ وحق العزل، و تتضمن أيضاً سلطة تأديب هؤلاء الأعضاء⁵، وهناك من يعتبر أن سلطة التعيين والتأديب لا تعتبران وسيلتين من وسائل الوصاية الإدارية، فإذا نص المشرع على أن تعيين وتأديب أعضاء الهيئات اللامركزية لا يكون إلا من خلال السلطة المركزية أو ممثليها، فهنا القرارات الصادرة من السلطات المركزية بشأن تعيين هؤلاء الأعضاء أو تأديبهم لا تعد من القرارات الوصائية لأنه قد تهدر هذه القرارات كل استقلال للهيئات اللامركزية، أما إذا كانت قرارات السلطة اللامركزية الخاصة بالتعيين أو التأديب تخضع لتصديق أو للإجازة من قبل السلطة المركزية، فإن هذه القرارات تدخل ضمن الوصاية⁶.

الفرع الثالث : طبيعة الوصاية الإدارية

إن فكرة الوصاية الإدارية هي فكرة نابعة من القانون، ذلك لأن القوانين و التشريعات المعمول بها هي من تحدد الجهة التي تقرر و تمارس الوصاية و تحدد إجراءاتها و وسائلها وذلك تطبيقاً لقاعدة لا وصاية إلا بنص .

فطبيعة الوصاية الإدارية هي رقابة وظيفية استثنائية شرعية تمارس في حدود القانون و تهدف إلى حماية المصلحة العامة ، لأن الهيئات اللامركزية تتمتع بقدر معتبر من الاستقلالية و لا يمكن للجهات المركزية الحلول محلها أو التدخل في

¹ زين الدين لعماري، مرجع سابق، ص 258 .

² صليحة ملياني، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية و الولائية، دار الراية للنشر و التوزيع، عمان الأردن، طبعة الأولى، 2016، ص 249.

³ ابتسام عميور، مرجع سابق، ص 69 .

⁴ صليحة ملياني، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية و الولائية، مرجع سابق، ص 249 .

⁵ ابتسام عميور، مرجع سابق، ص 69 .

⁶ صليحة ملياني، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية و الولائية، مرجع سابق، ص ص 249-250 .

الشؤون الخاصة بها إلا ما استثناه القانون , فالوصاية الإدارية هي رقابة شرعية مقيدة بنصوص القانون بعيدة عن رقابة الملائمة¹.

ويرى بعض الفقهاء أن الوصاية الإدارية تراقب الشرعية قصد حمل الأشخاص اللامركزية على احترام القانون , و تراقب الملائمة قصد التحقق من ملائمة و موافقة التصرفات الصادرة عن الأشخاص اللامركزية لمقتضيات المصلحة العامة².

و لقد استدل أصحاب فكرة أن الوصاية الإدارية هي رقابة شرعية و ملائمة بأنه يمكن أن يصل إلى عضوية المجالس المحلية أعضاء لا يقصدون تحقيق مغايم شخصية , أو أن تكون لهم آراء و اتجاهات غريبة عن المجتمع بحيث يكون لهؤلاء الأعضاء تأثير على القرارات المتخذة على المستوى المحلي , فتكون شرعية من الناحية القانونية و لكن في مضمونها لا تنسجم مع مصالح أفراد الإقليم أو لا تتماشى و السياسة العامة للدولة , هنا يسمح القانون للسلطة الوصاية باستعمال وسائل الرقابة الكفيلة بوضع الأمور في نصابها باعتبارها مسؤولة عن ذلك³ , و رأى جانب آخر من الفقه أن الجهات الوصية لا تنظر في الملائمة إلا إذا نص القانون على ذلك صراحة أو في حالة وجود ظروف استثنائية⁴.

فالملاحظ من كل هذا إن الفقهاء قد أجمعوا على تقييد الوصاية الإدارية و ربطها بمبدأ الشرعية , رغم الاختلاف الواضح في آرائهم حول رقابة الملائمة و حدود تطبيقها .

المطلب الثاني

أهداف ومبررات الوصاية الإدارية

تسعى الرقابة الوصائية إلى تحقيق مجموعة من الأهداف وذلك بغاية الحفاظ على المصلحة العامة، ضمن الحدود التي يرسمها القانون .

الفرع الأول: أهداف الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية

إن الغرض من فرض الوصاية الإدارية للسلطات المركزية على عمل الجماعات المحلية هو تحقيق مجموعة من الأهداف والمقاصد، تتنوع هذه الأهداف من إدارية إلى سياسية و أخرى مالية ، سنتطرق إليهم في الحين.

أولاً: الأهداف الإدارية

- تحقيق مستوى معين من الأداء من قبل الهيئات اللامركزية الإدارية وكذا التحقق من تطبيق و إتباع انسب و أحسن الوسائل في أداء عمليات و أنشطة الجماعات المحلية⁵.

¹ زين الدين لعماري، مرجع سابق، ص 147.

² ابراهيم رابعي ، مرجع سابق ، ص 121.

³ محمد الشافعي أبو راس ، القانون الإداري ، عالم الكتب ، القاهرة ، الجزء الأول ، ص 280.

⁴ ابراهيم رابعي مرجع سابق ، ص 121.

⁵ عبد الحليم بن مشري ، مرجع سابق ، ص 104 .

- التنسيق بين السلطتين المركزية واللامركزية مما يحقق الانسجام في نشاط دولة الواحدة، فالوصاية تعمل على التأكد من أن الهيئات اللامركزية تؤدي مهامها بالشكل الصحيح¹.
 - التحقق من تنفيذ الخطط والسياسات العامة للدولة في الأجهزة الإدارية بأقل جهد وتكلفة ممكنة، وتحقيق أكبر قدر ممكن من الكفاءة والفعالية².
 - تعمل على كشف الأخطاء وأسبابها والعمل على تصحيحها وإيجاد الحلول المناسبة لها وتصويبها، كما تكشف الخطأ الإداري للسلطة المحلية لتحقيق أغراض ومصالح شخصية بعيدة عن المصالح الوطنية والمصالح المحلية³.
 - تحفيز الموظفين على الأداء الجيد والالتزام بالقوانين والأنظمة من خلال إبراز الجوانب الإيجابية في أعمالهم، وعدم التركيز على الجوانب السلبية فقط، وهذا من شأنه تشجيع الموظفين، أو بالتالي حسن إدارة المرافق العامة⁴.
- ثانياً: الأهداف السياسية**
- ضمان وحدة الدولة حيث هدف الرقابة هو التوفيق بين استقلال الهيئات المحلية من جهة و الاعتبارات الخاصة بعدم تحويل هذا الاستقلال إلى فوضى وتفكيك أوصال الدولة إلى دويلات صغيرة من جهة ثانية⁵.
 - التأكد من التزام الجماعات الإقليمية و هيئاتها التمثيلية بكافة القوانين و التنظيمات و التعليمات و التأكد من عدم الانحراف في استعمال السلطة عند ممارستها لوظائفها و أنشطتها⁶.
 - اندماج أعضاء الجماعات المحلية في الأحزاب السياسية يترتب عليه من ولاء سياسي للحزب، وبالتالي خضوعهم في قراراتهم السياسية للحزب المنتمون إليه، يستوجب من السلطة المركزية الرقابة للتأكد من أن الأعضاء يزاوون اختصاصاتهم لصالح الدولة وليس الحزب أو طائفة معينة من الناخبين⁷.
 - حماية المصالح المحلية فخضوع الجماعات الإقليمية للرقابة يضمن حماية مصالح سكان الوحدة المحلية خاصة عندما تسيء هذه الجماعات إدارة المهام المحلية الموكلة لها، أو عندما لا يتوفر عنصر النزاهة في قراراتها وأعمالها، وهذا ما حمل البعض على القول بأن الرقابة على الهيئات المحلية هي أداة ضرورية تستخدم لتحقيق مصالح الأفراد الذين يكونون أحياناً بحاجة للحماية من الهيئات اللامركزية نفسها⁸.
- ثالثاً: الأهداف المالية : يمكن إجمالها في:**
- التأكد من سلامة العمليات المحاسبية التي خصصت من أجلها الأموال العامة وتحقق من صحة الدفاتر و المستندات وكذا عدم تجاوز حدود الإعتمادات

¹ محمد انس جعفر قاسم , مرجع سابق , ص 30 .

² ابتسام عميور , مرجع سابق , ص 73 .

³ زين الدين لعماري , مرجع سابق , ص 143 .

⁴ ابتسام عميور , مرجع سابق , ص 73 .

⁵ محمد انس جعفر قاسم , مرجع سابق , ص 29 .

⁶ زين الدين لعماري , المرجع السابق , ص 144 .

⁷ صليحة ملياني , " الجماعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة " , مرجع سابق , ص 175 .

⁸ زين الدين لعماري , مرجع سابق , ص 144 .

- المقررة للهيئة المحلية، فلا بد أن يتم إنفاق الموارد المالية على المشاريع ذات نفع المحلي والحد من تبذير المالي¹.
- التأكد من عدم انحراف والتلاعب بالإيرادات الموجهة لرعاية الشؤون المحلية، وذلك بمواكبة الرقابة لجميع مراحل الميزانية كي تكون أكثر فعالية².
 - وكخلاصة يمكن إجمال أهم أهداف الوصاية الإدارية في:
 - تهدف الرقابة الإدارية إلى مطابقة تصرفات و أعمال الهيئات المحلية للقانون .
 - الحفاظ على وحدة الدولة من الناحية الإدارية والسياسية.
 - حماية مصالح سكان الوحدات المحلية من سوء استخدام الجماعات المحلية لسلطة.
 - سلامة العمليات المحاسبية والتحقق من عدم التلاعب بالإيرادات المخصصة للهيئات المحلية،

الفرع الثاني : مبررات الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية

- من الأركان الأساسية للامركزية الإدارية استقلال الجماعات المحلية و عدم تبعيتها للسلطة المركزية , كما أن خضوع هذه الهيئات للوصاية الإدارية هو ركن أساسي كذلك للامركزية الإدارية , فهناك ركنين لابد منهما لتفعيل النظام اللامركزي بالقدر الذي يتطلبه العمل الإداري المحلي و كلاهما ليس بالصفة المطلقة , فكما لا يمكن تصور وجود مركزية مطلقة كذلك اللامركزية لا يمكن تصورهما بصفة مطلقة , وحتى تتوفر ضمانات تسيير الوصاية الإدارية وجدت مبررات تسوغ الحاجة للعمل بها³.
- احترام الشرعية : تلتزم السلطات الإدارية اللامركزية باحترام مبدأ الشرعية بالنسبة لجميع أعمالها شأنها ذلك شأن سائر السلطات العامة , وهو الذي يوجب على السلطات اللامركزية احترام القانون و ذلك بمعناه الواسع أي كل القواعد القانونية أيا كان مصدرها و شكلها , ويوجب بالتالي وجود رقابة وصائية على مدى احترام الشرعية من جانب السلطات اللامركزية⁴.
 - إن هذا العمل المتكامل المتمثل في سيادة سلطة القانون , في العلاقة بين الإدارة الوصية و الإدارة المحلية يحقق التناسب بين الرقابة الممارسة و المسؤولية المقررة بحيث يحدث التوازن بينهما و يستقر العمل الإداري , كما يمكن عدم طغيان السلطة التقديرية للإدارة الوصية على مختلف الأعمال المحلية لان أساسها هو القانون أو فرض منطبق الخضوع مثل الذي يسري في السلطة الرئاسية , فالأمر الذي جعل مبدأ الوصاية الإدارية من المبادئ العامة في النظام اللامركزي و ركنا أساسيا فيها هو احترام مبدأ الشرعية لان سلطة القانون تكرس العدالة و لا تعلوها سلطة أخرى⁵.
 - حماية المصلحة العامة : تهدف الوصاية الإدارية إلى حماية المصلحة العامة وذلك لأن المصلحة العامة هي الغاية التي يتوخاها الجميع , فتتمثل المصلحة العامة في كل من مصلحة الدولة و كذا الجماعات المحلية , بالإضافة إلى مصلحة المواطنين.

¹ ابتسام عميور , مرجع سابق , ص 74 .

² زين الدين لعماري , مرجع سابق , ص 144 .

³ زين الدين لعماري , مرجع سابق , ص 145 .

⁴ عيد الناصر صالح , مرجع سابق , ص 96 .

⁵ زين الدين لعماري , مرجع سابق , ص 145 .

بحيث تتمثل مصلحة الدولة في حماية الوحدة السياسية للدولة و البعد عن احتمال التقسيم و الانفصال , لان النظام اللامركزي يقتضي ظهور أشخاص لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية إلى جانب شخصية الدولة , كما تتضمن هذه المصلحة أيضا حسن إدارة و تسيير الهيئات الإدارية اللامركزية.¹

أما بالنسبة لمصلحة الأشخاص اللامركزية , فتهدف الرقابة الوصائية إلى حماية مصالح الأشخاص اللامركزية مما تضمنت حسن تسيير و إدارة الهيئات الإدارية اللامركزية و تقويم الأخطاء التي من الممكن أن تحدث على مستوى العمل المحلي .

و فيما يتعلق بمصلحة المواطنين , تعتبر الرقابة الوصائية من الأمور الضرورية لحماية مصلحة المواطنين من سوء إدارة هذه الهيئات اللامركزية,² و رقابتها من عدم تجاوزها لاختصاصاتها , أو تعسفها في ممارستها لهذه الاختصاصات , أو إهمالها أو عدم التزامها بالحياد و مبادئ المساواة.³

المطلب الثالث

السلطات الوصائية المخولة بالرقابة.

يقتضي التنظيم المحلي وجود رابط بينه وبين التنظيم المركزي في إطار الدولة الموحدة , حتى يتم ضمان فعالية العمل المحلي, و تلبية متطلبات الإقليم , هذا الرابط يتمثل في نظام الوصاية الإدارية⁴, و الذي يهدف إلى مراقبة الأعمال المحلية و مدى مطابقتها للقانون من أجل الحفاظ على المصلحة العامة سواء كانت مصلحة الدولة أو السلطات اللامركزية أو حماية مصلحة المواطنين , مع ضرورة أن تكون هذه الرقابة في الحدود التي يخولها القانون.

و بالرجوع إلى العديد من القوانين نجد أن الجهات التي تملك حق الوصاية هي : رئيس الجمهورية , الوزير الأول , الوزراء , و أيضا الولاة ورؤساء الدوائر .

الفرع الأول : رئيس الجمهورية

إن موقع رئيس الجمهورية في أعلى الهرم الإداري و كونه مكلف بالإدارة العليا لسلطة التنفيذية في أعلى مستوياتها, اقتضى منحه اختصاصات متناسبة مع الدور المطلوب منه , لذلك اختصاصاته واسعة و متنوعة بالأخص المتعلقة منها بالوظيفة الإدارية.⁵

و يمكن رد هذه الاختصاصات أساس إلى :

- سلطة التعيين : ويكون ذلك في الوظائف و المهام التي منها ما يكون مدنية أو عسكرية , كتعيين الوزير الأول , الوزراء , رئيس مجلس الدولة , القضاة , الولاة , مسؤولو أجهزة أمن الدولة.... , و هذا طبقا لما جاء في المواد 92, 93 ن التعديل الدستوري لسنة 2016 .
- السلطة التنظيمية : تتمثل في تمكينه من إصدار قرارات تنظيمية في شكل مراسيم , و السلطة هنا استثنائية بالتشريع بأوامر في حالات معينة: بين دورتي المجلس

¹ عبد الناصر صالح , مرجع سابق , ص 97.

² نفس المرجع السابق, ص 97.

³ زين الدين لعماري , مرجع سابق , ص 146.

⁴ زين الدين لعماري, مرجع سابق , ص 166.

⁵ عبد الناصر صالح , مرجع سابق , ص 98.

الشعبي الوطني , في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني , في الحالات الاستثنائية , في حالة عدم المصادقة على قانون المالية في أجل أقصاه 75 يوم .¹

- سلطة الحفاظ على أمن الدولة : و هي من أهم صلاحيات رئيس الجمهورية الحفاظ على أمن الدولة بمختلف مؤسساتها سواء اقتصادية أو سياسية أو إدارية بما فيها الهيئات اللامركزية , و ذلك بموجب سلطاته في اتخاذ التدابير و الإجراءات في مجال الضبط الإداري الوطني , و كل التصرفات التي يقوم بها رئيس الجمهورية تكون بموجب التوقيع على المراسيم الرئاسية .

و إذا تكلمنا بصفة خاصة عن علاقة السلطة المركزية المتمثلة في رئيس الجمهورية بالسلطة اللامركزية وذلك من خلال وصايتها عليها نجدها ضمن:

- تعيين الولاية: وهي ضمن إحدى اختصاصات رئيس الجمهورية وفقا لما جاء في دستور 1996 فيختص رئيس الجمهورية بتعيين الوالي , و هو من يتولى عزله و هذا طبقا لقاعدة توازي الأشكال .²

ووفقا لهذا التعيين يعتبر الوالي ممثل السلطة المركزية لدى الجماعات المحلية , يتمتع بالازدواجية في الاختصاصات , و يسيطر على قدر كبير من صلاحيات و مهام الجماعات المحلية , سواء بالنسبة للولاية بصفته هيئة تنفيذية أو بالنسبة للبلدية باعتباره سلطة وصائية , فموقع الوالي هذا و اختصاص رئيس الجمهورية بتعيينه قد يهدد استقلالية الجماعات المحلية خاصة في ظل غياب نص تشريعي يحدد أسباب عزل الولاية ونقلهم و ترك هذا لاختصاص رئيس الجمهورية الذي يمكنه أن يستخدم كل وسائل السلطة الرئاسية في مواجهة الولاية .³

- حل المجالس الشعبية المحلية: يعتبر حل المجلس الشعبي البلدي و الولائي طبقا لما جاء في قانون البلدية و الولاية صورة من صور الرقابة التي يمارسها رئيس الجمهورية على الجماعات الإقليمية , و يمارس هذا الاختصاص بموجب مرسوم رئاسي , يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية .⁴

- إصدار التنظيمات : بموجب سلطة رئيس الجمهورية التنظيمية فإنه يقوم بإصدار العديد من التنظيمات لها علاقة بعمل الجماعات المحلية , خاصة أن أكبر ميزة في قانون البلدية و الولاية الجديدين هو إحالتهم للكثير من الموضوعات للتنظيم , منها ما صدر فعلا و منها ما لم يصدر لحد الآن كالقانون المتعلق بالولاية و الأمناء العامين للبلديات⁵

الفرع الثاني : الوزير الأول

قبل تعديل الدستور الجزائري لسنة 2008 كانت هناك ثنائية على مستوى السلطة التنفيذية , مؤلفة من رئيس الجمهورية , و حكومة برئيسها , ولهذا الأخيرة مجلس منفصل عن مجلس الوزراء أي أن لها إطار تنظيمي تعمل ضمنه و لها برنامج و سلطات لا تتطلب ممارسة العديد منها الرجوع إلى أحد و ولكن في الواقع ظل هذا الكيان المتمثل في الحكومة ضعيفا بحيث لم يكن لرئيس الحكومة الحق في

¹ صليحة ملياني , الوصاية الادارية على المجالس الشعبية البلدية و الولاية , مرجع سابق , ص 252.

² المادة 78 دستور 1996 .

³ زين الدين لعماري, مرجع سابق, ص 168.

⁴ عبد الناصر صالح, المرجع السابق, ص 99.

⁵ صليحة ملياني , الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية و الولائية, مرجع سابق , ص 253.

تعيين أعضاء حكومته , و إنما كان يعين كما يعين الوزراء , و أمام هذا التناقض جاء تعديل 2008 ليزيله و يبرز بشكل واضح مهام المسؤول على رأس الحكومة , حيث بدأ بتسمية الوزير الأول و ألغى و وظيفة رئيس الحكومة.¹ و لقد منح الدستور للوزير الأول اختصاصات متنوعة و تتمثل أهم صلاحياته في سلطة التعيين و السلطة التنظيمية .

- سلطة التعيين : حسب المادة 85 فقرة 4 المعدلة بموجب التعديل الدستور لسنة 2008 يقوم الوزير الأول بالتعيين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية و دون المساس بأحكام المادتين 77 و 78,² وهي التي تتعلق بسلطات و صلاحيات رئيس الجمهورية .

- السلطة التنظيمية : يتولى الوزير مهمة تنفيذ القوانين و التنظيمات , كما يتولى التوقيع على المراسيم التنفيذية المتعلقة بتنظيم المصالح المركزية , و المصالح الإدارية في الولايات.³

يملك كل من رئيس الجمهورية و الوزير الأول سلطة التعيين و أخرى تنظيمية , إلا أن رئاستهما للوزير تختلف في مفهومها أو طبيعتها السياسية فخضوع الوزير لهذه السلطات يكون من باب الخضوع و التبعية السياسية , فسلطة كل من رئيس الجمهورية و الوزير الأول ما هي إلا سلطة رئاسية حكومية بالنسبة للوزراء منفردين.⁴

الفرع الثالث : الوزراء

للوزير صفتان فهو من جهة رجل سياسة يساهم في رسم السياسة العامة للدولة و أثناء قيامه بهذا الدور يكون مرؤوسا سياسيا من قبل رئيس الجمهورية أو الوزير الأول , و من جهة أخرى هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته يتولى تنفيذ السياسة العامة للدولة داخل وزارته , و بهذه الصفة الثانية يعتبر على قمة الجهاز الإداري⁵ , الذي يتيح له ممارسة السلطة الرئاسية عبر مختلف مصالح الوزارة و هيئاتها في إطار مبدأ تدرج الوظائف في السلم الإداري , كما يمثل الدولة في الشؤون المتعلقة بوزارته وله إن يصدر القرارات التنظيمية في الحالات التي لا تتطلب صدور قانون أو قرار جمهوري , و يمارس كافة الاختصاصات التي يستمدها من كونه الرئيس الإداري الأعلى بوزارته من تعيين و نقل و ترقية العاملين بها , و التعقيب على القرارات الصادرة من مرؤوسيه , و يمارس الوزير وصاية على الجماعات الإقليمية , إذ نص قانون الولاية 12_07 على خضوع أعمال الولاية لوصاية الوزير في مواضيع عديدة.⁶

الفرع الرابع : الولاية و رؤساء الدوائر

و تتمثل الجوانب المتعلقة بالرقابة الممارسة من طرف كل من الوالي و رئيس الدائرة ضمن التالي:

¹ زين الدين لعماري , مرجع سابق , ص ص168-169.

² عبد الناصر صالح , مرجع سابق , ص 100.

³ زين الدين لعماري , مرجع سابق , ص 169.

⁴ صليحة ملياني , الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية و الولائية , مرجع سابق , ص 254.

⁵ عبد الناصر صالح , مرجع سابق , ص 100 .

⁶ زين الدين لعماري , مرجع سابق , ص ص169-170.

- الوالي : السلطة الوصائية كما تمارس من السلطات المركزية تمارس من السلطات اللامركزية كالوالي و رئيس الدائرة , فالوالي يعد سلطة إدارية و سلطة سياسية في نفس الوقت , و يشكل السلطة الأساسية في الولاية و هو حلقة الاتصال بينها و بين السلطة المركزية و قد تناولنا سابقا سلطة الوالي¹ , فيقوم بممارسة الرقابة على أشخاص المجالس الشعبية البلدية عن طريق التصديق و الإلغاء و الحلول , و من هنا يتبين الدور الكبير للوالي بصفته سلطة عدم التركيز في ممارسة الوصاية الإدارية على البلديات².
- رئيس الدائرة : يقوم رئيس الدائرة و تحت السلطة الرئاسية للوالي بممارسة الرقابة الوصائية على أعمال البلديات و خاصة المصادقة على بعض مداورات المجالس الشعبية البلدية , و يقوم رئيس الدائرة كممثل للوالي بأعمال التنسيق فيما بين البلديات التابعة له و يقدم لها الاستشارة³ , فهو جهة وصاية كذلك إلى جانب الوالي على أعمال البلديات , و في هذا الإطار تتوفر الدائرة على مصلحة تسمى مصلحة الوصاية البلدية , و التي تقوم بمثابة النشاطات البلدية و خاصة المصادقة على المداورات و ميزانية البلدية⁴.

المبحث الثاني

صور الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية

تخضع الجماعات المحلية لعدة آليات تقوم من خلالها السلطات المركزية ببسط رقابتها على المجالس الشعبية المحلية و على أعمالها و كذلك على أعضائها و هذا من خلال إطلاعنا على القوانين المنظمة للإدارة المحلية في الجزائر حيث أن المشرع الجزائري أخذ بالنموذج الفرنسي التقليدي المشدد لصور الرقابة . سننتظر من خلال هذا المبحث إلى دراسة الرقابة على أعضاء المجالس المحلية و كذا أعمالهم, بالإضافة إلى الرقابة على المجالس المحلية كهيئات .

المطلب الأول

الرقابة على أعضاء المجالس المحلية

إن أشخاص الجماعات المحلية إما يكونون منتخبين كلهم كما هو موجود بالبلدية ، أو يكونوا معينين كالوالي مثل⁵ ، فمبدئيا الرقابة على المعينين لا تطرح إشكالا فكل موظف أيا كانت درجة مسؤوليته و قطاع نشاطه خاضع للسلطة الرئاسية تجاه الإدارة المستخدمة أو سلطة

¹ صليحة ملياني , الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية و الولائية , مرجع سابق , ص 256.

² زين الدين لعماري , مرجع سابق , ص 170 .

³ عبد الناصر صالح , مرجع سابق , ص 102 .

⁴ زين الدين لعماري , مرجع سابق , ص 170 .

⁵ فريدة مزياني , مرجع سابق , ص 266.

الوصائية، فالأمين العام للبلدية مثلا عندما يتلقى مجموعة تعليمات من سلطة الوصاية أو من والي الولاية يلزم تنفيذها في حدود صلاحيته و بما يخوله القانون من سلطة.¹

أما الرقابة على المنتخبين بالنسبة للبلدية تمارس على المجلس الشعبي البلدي من طرف الوالي باعتباره ممثلا للدولة، أما الولاية الرقابية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي تكون من طرف وزير الداخلية.²

الفرع الأول : الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي

الأصل أن البلدية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال الممنوح لها في القيام بوظائفها و صلاحياتها دون الرجوع للسلطة الوصائية، إلا أنه و كاستثناء يقيد هذا الاستقلال برقابة تباشرها السلطات المركزية .

ويخضع أعضاء المجلس الشعبي البلدي لأنواع من الرقابة حددها القانون، حيث نصت المادة 40 من قانون البلدية 10/11 على " تزول صفة المنتخب بالوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حلول مانع قانوني، ويقرر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة، أو يخطر الوالي بذلك وجوبا " ومن هذا يتبين لنا أن الرقابة على الأشخاص تتخذ صور:

الإيقاف، الإقصاء، و الاستقالة التلقائية

أولا : الإيقاف : نصت المادة 43 من قانون البلدية 10/11 على ما يلي : "يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو أسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة، إلى غاية صدور حكم من الجهة القضائية المختصة .

في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائيا و فوريا ممارسة مهمته الانتخابية .

يقصد بالإيقاف تجميد العضوية في حالة وجود متابعة جزائية تحول دون ممارسة العضو لمهامه، فإذا قيدت حرية العضو بإيداعه الحبس الاحتياطي هذا يعد مانع من حضور أعمال و مداولات المجلس الشعبي البلدي.³

و من حيث الاختصاص المخول له إجراء التوقيف، فقد عقد قانون البلدية هذا الاختصاص للوالي باعتباره الجهة التي تمثل الوصاية على المجالس البلدية، كما يلاحظ أن مدة التوقيف لم تحدد من طرف القانون.⁴

يجب أن يتضمن قرار التوقيف ذكر سبب التوقيف و ذلك حفاظا على حقوق العضو، كما يجب أن يتخذ قرار التوقيف بعد استطلاع رأي مجلس الشعبي البلدي في جلسة مغلقة، و يبقى ذلك الرأي غير ملزم للوالي، أي استشاري فقط، إلا أنه

¹ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص286.

² صليحة ملياني، " الجماعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة"، مرجع سابق، ص194.

³ فريدة مزياني، مرجع سابق، ص271.

⁴ أبوداود طواهرية، عبد القادر غيناوي، " رقابة الوصاية على الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة القانون والعلوم السياسية،

العدد السابع، جانفي 2018، ص128.

إجراء جوهري يترتب عنه البطلان في عدم إزمائه،¹ ويهدف قرار التوقيف إلى الحفاظ على نزاهة و مصداقية التمثيل الشعبي، و إذا سعى إلى غاية أخرى سياسية أو حزبية مثلا يكون معيب بالانحراف بالسلطة مما يجعله باطلا.

في حالة صدور حكم قضائي بالبراءة يستأنف المنتخب تلقائيا و فوريا ممارسة مهامه الانتخابية، فتعود له العضوية مرة أخرى بموجب القانون دون الحاجة لإثبات ذلك بموجب قرار من الوالي، فيسلم رئيس المجلس الشعبي البلدي القرار النهائي المثبت للبراءة كإجراء إداري ووثيقة إثبات الوضع الجديد.²

ثانيا : الإقالة : وهي زوال الصفة التلقائية عن العضو نظير غيابه المتكرر و دون عذر عن دورات المجلس.³

هذه الحالة لم يرد النص عليها في قانون 1990، فهي إضافة جديدة في قانون 2011، وقد نصت المادة 45 منه على ما يلي: "يعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي كل عضو منتخب تغيب أكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة في حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ يعتبر قرار المجلس حضوريا.

يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني و يخطر الوالي بذلك"

ما يلاحظ من هذه المادة أن السبب الرئيسي في اعتبار أن العضو مستقيل بحكم القانون هو غيابه أكثر من ثلاث دورات عادية خلال السنة.

ومن المؤكد أن هدف المشرع من هذا الإجراء أو الحالة الجديدة هو دفع المنتخب أكثر على الالتزام بحضور الجلسات ودورات المجلس و أن لا يصرف المهمة لهذا الأمر، و يولي جلسات المجلس العناية اللازمة، و حسن فعل المشرع ذلك لمحاربة ظاهرة الغياب خاصة وقد بدأت تشق طريقها في التوسع.⁴

ومن الضمانات التي أعطها المشرع للمنتخب المتغيب هو جلسة السماع التي يقوم رئيس المجلس بسماع تبريراته، إلا أنه إذا تغيب رغم صحة التبليغات المرسل إليه عد قرار المجلس بإقرار الاستقالة صحيحا.⁵

يعود إصدار قرار الإقالة إلى الوالي، ولا يشترط إجراءات أو شكل معين للإقالة إلا في تصريح الوالي الذي يشترط فيه الكتابة.⁶

وكملاحظة على نص المادة 45 من قانون البلدية أنها تكلمت على الدورات العادية و لم تتحدث عن الدورات الاستثنائية .

و في الأخير من مظاهر السلطة الوصائية التي لم يشر إليها قانون البلدية الحالي الإقالة أو الاستقالة الحكيمة، هذه الصورة تناولتها المادة 31 من قانون البلدية 08-90 و تسمى حكيمة لأنها تحدث بقوة القانون فيصرح الوالي بإقالة كل عضو

¹ عتيقة بلجبل، "فعالية الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة المحلية"، مجلة الاجتهاد القضائي، عدد 06، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ماي 2009، ص 195.

² صليحة ملياني، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية و الولائية، مرجع سابق، ص 275.

³ عبد النور مبروك، علي سالم محمد فاضل نور الدين، "الوصاية الإدارية ضمانا لاستقلال الجماعات المحلية"، مجلة البحوث و الدراسات القانونية، العدد 1، جوان 2019، ص 456.

⁴ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 286.

⁵ صليحة ملياني، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية و الولائية، مرجع سابق، ص 275.

⁶ عتيقة بلجبل، مرجع سابق، ص 195.

بالمجلس الشعبي البلدي حين يتبين أنه غير قابل للانتخاب قانونا، أو تعثره حالة من حالات التنافي، و استبداله بعضو احتياطي.¹

ثالثا: الإقصاء: خلافا للإيقاف فإن الإقصاء إسقاط كلي و نهائي للعضوية لأسباب حددها القانون، و الإقصاء لا يكون إلا نتيجة فعل خطير يبرر إجراء اللجوء إليه.² و لقد نص عليه قانون 90-08 في المادة 33 حيث جاء فيها "يقصى نهائيا من المجلس الشعبي البلدي المنتخب البلدي الذي تعرض لإدانة جزائية في إطار أحكام المادة 32 و يعلن المجلس البلدي قانون هذا الإقصاء و يصدر الوالي قرار إثبات الإقصاء "

وهو نفس ما جاء في المادة 44 من قانون الحالي 11-10 و قد جاء في نص المادة 43 من قانون البلدية الحالي الأسباب التي تؤدي إلى الإقصاء النهائي فعندما تثبت إدانة المنتخب من قبل المحكمة المختصة لا يتصور احتفاظه بالعضوية لأن ذلك يمس لا شك بمصداقية المجلس لذا يتعين إبعاده، كجهة وصائية يرجع قرار الإقصاء إلى الوالي،³ وهذا ما أشارت إليه المادة 33 منم قانون البلدية لسنة 1990 نجدها قد أثار صراحة أن المجلس البلدي هو من يعلن الإقصاء، ولم يشر النص الجديد لذلك.⁴

قرار الإقصاء يؤدي إلى فقدان و زوال صفة العضوية بصورة دائمة و نهائية، كما يترتب عن الإقصاء استخلاف العضو المقصى بالمترشح الوارد في نفس القائمة مباشرة بعد المنتخب الأخير منها، يجب أن يعلن المجلس الشعبي البلدي الإقصاء في جلسة مغلقة.⁵

الفرع الثاني: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي

لكون جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي منتخبون فإن الرقابة التي تباشرها السلطة المركزية على الأعضاء تتمثل في رقابة الإقالة و الإيقاف و الإقصاء.⁶ حيث تنص المادة 40 من قانون الولاية 12-07 على: تزول صفة المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني، و يقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية المثبت لفقدان صفة المنتخب محل الطعن أمام مجلس الدولة "

من هنا يتضح لنا صور الرقابة على الأشخاص و التي ذكرها قانون الولاية من خلال هذه المادة متمثلة في الإيقاف، الإقالة، الإقصاء
أولا: الإيقاف: يعتبر الإيقاف تجميد مؤقت للعضوية لسبب من الأسباب التي حددها القانون و تبعا للإجراءات التي رسمها و نظمت أحكامه المادة 45 من قانون الولاية 12-07 حيث نصت على انه:

¹ صليحة ملباني، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية و الولائية، مرجع سابق، ص 275.

² عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 285.

³ عتيقة بلجليل، مرجع سابق، ص 196.

⁴ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 285.

⁵ عتيقة بلجليل، مرجع سابق، ص 196.

⁶ فريدة مزياي، مرجع سابق، ص 279.

"يمكن أن يوقف بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي ، كل منتخب سيكون محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو أسباب مخلة بالشرف و لا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة.

يعلن التوقيف بموجب قرار مغل من الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور الحكم النهائي بالبراءة ، يستأنف تلقائياً و فوراً ممارسة مهامه الانتخابية ."
فأوجب إن كل عضو في المجلس تعرض لمتابعة جزائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف و لا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة، يمكن توقيفه بموجب مداولة من المجلس.¹

و يشترط لإيقاف العضو أن تكون المتابعة الجزائية تمنعه من حضور أشغال المجلس.²

المشرع بالمادة 45 من قانون الولاية استخدم مصطلح "يمكن" مما يفهم منه أنه أمر جوازي ، يتم إيقاف المنتخب عن ممارسة مهامه مؤقتاً و قد لا يتم ذلك حيث يفهم منها أن الأمر متروك للسلطة التقديرية للمجلس الذي يقدر الموضوع و خطورته، إلا أنه لا يمكن ترك الأمر هنا جوازياً فطالما المنتخب متابع جزائياً يجب رفع صفة المنتخب عليه مؤقتاً لأنه لا يستطيع حضور أشغال من جهة ، و من جهة ثانية قد يتعرض لضغوط أو إبتزاز.³

كجهة وصاية يقوم وزير الداخلية بإعلان قرار توقيف العضو و يكون قرار التوقيف قراراً وزارياً كتابياً ، و يجب أن يكون محل قرار التوقيف يتضمن تعطيل ممارسة العضو المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي و تعليقها لمدة تبدأ من تاريخ صدور قرار التوقيف الصادر من وزير الداخلية إلى تاريخ صدور القرار النهائي من الجهة القضائية الجنائية المختصة.⁴

وفي حالة صدور قرار قضائي نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب الولائي نشاطه في المجلس تلقائياً و فوراً ، وهكذا أزال المشرع أمامه كل الحواجز للالتحاق بالمجلس من جديد دون إجراءات بيروقراطية ، و يقتضي الأمر هنا أن يسلم المنتخب الذي حصل على البراءة نسخة من قرار لرئيس المجلس ليحاط علماً بوضعيته الجديدة و من المؤكد أن يتم إبلاغ وزارة الداخلية بحكم متابعة ملف المنتخب.⁵

تتمثل الغاية من اتخاذ قرار التوقيف في الحفاظ على نزاهة و مصداقية التمثيل الشعبي ، ذلك أن العضو الممثل إذا أصبح متابعاً قضائياً بجنائية أو جنحة فإن صورته تتغير في نظر منتخبيه و تقل ثقتهم به ، و هو ما يمس بالمهام التي يمارسها و الإطار الذي يعمل فيه لذا و جب توقيفه لحين الفصل في قضاياها ، أما إذا كانت الغاية غير ذلك كأن يكون في سبيل الانتقام ، أو لتحقيق أغراض سياسية أو حزبية

¹ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 328.

² فريدة مزياي، مرجع سابق، ص 280.

³ صليحة ملياني، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية و الولائية، مرجع سابق، ص 280.

⁴ عتيقة بلجيل، مرجع سابق، ص 198.

⁵ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 328.

فإن القرار في هذه الحالة يكون معيب بعيب الانحراف في استعمال السلطة مما يجعله باطلا.¹

ثانياً: الإقالة: تعد الإقالة من أهم مظاهر الرقابة الإدارية التي تمارس على أعضاء المجالس الشعبية الولائية منفردين.²

جاء في المادة 43 من قانون الولاية 07-12 أنه "يعلن في حالة تخلي عن العهدة كل منتخب تغيب بدون عذر مقبول في أكثر من 3 دورات عادية خلال نفس السنة و يثبت التخلي عن العهدة من طرف رئيس المجلي الشعبي الولائي "

من هذا النص يتضح أن السبب الرئيسي وراء الإقالة العضو المنتخب يمكن في غيابه لأكثر من ثلاث دورات عادية من نفس السنة، نلاحظ أيضاً إن المشرع ذكر دورات عادية و لم يتكلم على الدورات الاستثنائية .

كما نجد أيضاً أن المادة 44 من قانون الولاية 07-12 نصت على حالتين تتم فيها الإقالة بقوة القانون ، وهي ما ذكرها قانون الولاية لسنة 1990 من خلال المادة 40 بمسمى الإقالة الحكيمة.

فمن خلال هاتين المادتين يتضح أن سبب إبعاد العضو عن المجلس الشعبي الولائي يكمن في عدم توافره على شروط الانتخاب أو انه يشغل وظيفة من بين الوظائف التي لم يسمح المشرع لمن يمارسها حق الترشح .

ويكون مستقيلاً فوراً بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي ، و يقوم رئيس المجلس و على الفور بإعلام الوالي بذلك وفي حالة تقصيره و بعد إعداره من الوالي ، يعلن وزير الداخلية بذلك يحكم القانون عن الاستقالة بقرار ، كما يجوز للعضو الاستقالة الإرادية.³

ثالثاً: الإقصاء: إن الإقصاء هو إسقاط العضوية عن العضو المنتخب بالمجلس ، فكل منتخب تعرض لإدانة جزائية تسلبه أهلية الانتخاب يقصى نهائياً من المجلس ، و تطبق أحكام الاستخلاف ، الإقصاء إجراء خطير لذا حصره المشرع في حالة واحدة.⁴

نصت المادة 46 من قانون الولاية على أنه : "يقصى بقوة القانون من المجلس الشعبي الولائي كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب و يقرر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة و يثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية".

و عن أسباب الإقصاء حصره المشرع في حالة واحدة و هي تعرض العضو لإدانة جزائية ، الأمر لم يعد مجرد شبهة كما هو الحال في الإيقاف بل هناك إدانة من المحكمة المختصة و إذا أدين العضو بصفة نهائية و خضع لقضاء فترة العقوبة داخل مؤسسة عقابية فلا يتصور تمتعه بالعضوية و يجب أن تسقط عنه و يحل محله المترشح الوارد في نفس القائمة و الذي يليه في الرتبة مباشرة.⁵

¹ زين الدين لعماري، مرجع سابق، ص 179.

² فريدة مزياي، مرجع سابق، ص 279.

³ عتيقة بلجل ، مرجع سابق، ص 198.

⁴ فريدة مزياي، مرجع سابق، ص 207.

⁵ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية ، مرجع سابق، ص 329.

كما يفهم من عبارة محل إدانة جزائية نهائية استبعاد الإقصاء بموجب حكم ابتدائي يدين المنتخب و يجب لصدور حكم استنفاد كل طرق الطعن حتى يصدر قرار الإقصاء.¹

يتم الإقصاء بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي و هذا حسب ما نصت عليه المادة 46 و يثبت القرار بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية مع إمكانية أن يكون هذا القرار محل طعن أمام مجلس الدولة و يعتبر هذا ضمانا للعضو ضد أي تعسف في حقه.

المطلب الثاني

الرقابة على أعمال المجالس المحلية

تتمتع جهة الوصاية الإدارية بسلطة الرقابة على بعض الأعمال التي تباشرها الهيئات المحلية و ذلك عن طريق التصريح أو التصديق أو الحل أو الإلغاء و في هذا الشأن يفضل الأستاذ أحمد مبرزا أهمية الرقابة الوصائية يمكن في تأمين شرعية اللامركزية: " بما أن هدف الوصاية في تأمين ملائمة في قرارات السلطات اللامركزية فإنه يمكن الوصول لها عن طريق مراقبة الأعمال".²

فحفاظا على سلامة المداولات و مشروعيتها من جهة حفاظا على دولة القانون و المؤسسات لابد من فحص مدى ملائمة المداولات للتشريع و التنظيم و بالرجوع إلى قانون البلدية و الولاية المشرع وضع أربعة أنواع من المداولات فمنها من تنفذ ضمنا و منها من تحتاج للمصادقة و منها من هي باطلة بطلان مطلقا أو نسبي.³

الفرع الأول: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي

كجهة وصائية يقوم الوالي بالعديد من الرقابات على أعمال البلدية و المتمثلة في التصديق و الإلغاء و الحل.⁴

أولا: التصديق: الأصل المستقر عليه فقها أن قرار الهيئة اللامركزية قبل التصديق عليه قابل للتنفيذ بذاته و ليس التصديق هو الذي يناط به تحقيق ذلك إلا أن القانون قد يستثنى بعض القرارات و التي حددها على سبيل الحصر و التي لا يعتبرها نافذة ما لم يتم التصديق عليها من جانب السلطة الوصائية.⁵

عرف الأستاذ صالح فؤاد التصديق بأنه " إجراء بمقتضاه يجوز لجهة الوصاية أن تقرر بان عملا معينا صادر من جهة إدارية لامركزية يمكن أن يوضع موضع التنفيذ "، كما يعرف كذلك بأنه أمر أو قرار يصدر من الإدارة المركزية مضمونة موافقتها على التصرفات أو القرارات التي تصدر عن المجلس المحلي حتى تكسبها القوة التنفيذية، و بمعنى آخر هو قرار يكشف الصفة التنفيذية لمداولات و أعمال المجلس المحلي.⁶

و يأخذ التصديق شكلين:

1 صليحة ملياني ، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية و الولائية ، مرجع سابق ، ص 196.

2 عبد الناصر صالح، مرجع سابق ، ص 119.

3 صليحة ملياني ، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية و الولائية ، مرجع سابق ، ص 284.

4 عتيقة بلجل ، مرجع سابق ، ص 196.

5 عبد الناصر صالح، مرجع سابق ، ص 122.

6 نسيمه قادري، " الوصاية المشددة على أعمال الجماعات الإقليمية المساهمة في إتخاذ القرار الداخلي، مجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 1، 2016، صص 260-261.

1-التصديق الضمني: تعد مداوالات المجلس الشعبي البلدي نافذة بعد فوات خمسة عشر يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية.¹

و ينبغي تسجيل ملاحظة في البداية أن المشرع الجزائري و هو يذكر الأحكام المتعلقة بالرقابة على مداوالات المجلس الشعبي البلدي في القانون 90-08 المذكور بدأ بحالة المصادقة الضمنية و رجوعا للمادة 41 منه نجد أن المشرع اعترف صراحة للمداوالات بقوة النفاذ و التطبيق بعد 15 يوما من إيداعها لدى الولاية و يأخذ بعين الاعتبار التاريخ المحدد على الإشعار بالاستلام.²

و بالرجوع لقانون البلدية 11-10 فإن مداوالات المجلس الشعبي البلدي تصبح نافذة بعد مضي واحد وعشرون يوما من إيداعها بالولاية، هذا ما نصت عليه المادة 56 من هذا القانون و يمارس خلال هذه المدة الوالي سلطته في الرقابة.

سلطة الرقابة ملزمة بالموافقة أو الرفض للقرار و يجب أن يكون القرار المرفوض معلل، و يبلغ إلى الجهة المختصة كتابيا خلال المدة المحددة قانونا، و بفوات المدة المحددة يكون بمثابة تصديق.

2-التصديق الصريح: يقصد به أن ينص صراحة في قوانين الإدارة المحلية على وجوب التصديق الصريح من قبل سلطة الرقابة على قرارات و مداوالات المجلس الشعبي البلدي لكي تصبح نهائية و قابلة للتنفيذ.³

حيث نصت المادة 57 من قانون البلدية لسنة 2011 على ما يلي: "لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها مداوالات المجلس الشعبي البلدي التي تخص المسائل التالية إلا بعد مصادقة الوالي عليها:

- الميزانيات و الحسابات
 - قبول الهدايا و الوصاية الأجنبية
 - اتفاقية التوأمة
 - التنازل على الأملاك العقارية البلدية."
- نلاحظ أن هذه المداوالات مهمة جدا اشترط المشرع الجزائري فيها التصديق الصريح.

و واضح من هذه الحالات جميعا أنها تحمل موضوعها خطورة كبيرة، لذا ينبغي أن تخضع للمصادقة الصريحة للوالي، فالميزانية مثلا أمر بالغ الخطورة و هو يتعلق من جهة بمختلف اختصاصات البلدية، و من جهة أخرى بالخزينة العامة و الخطورة تمتد أيضا للمداوالات المتضمنة قبول الهبات و الوصايا، و هذا أمر يستوجب التحقيق في مصدر الهبات.⁴

هذه المداوالات لا تنفذ إلا بعد التصديق عليها صراحة مهما طالت المدة الزمنية، فلا يحق لسلطة الرقابة أن تتدخل في تعديل القرار الخاضع للتصديق، إما تصادق عليه كله أو ترفضه كله و يجب أن يكون القرار الصادر برفض التصديق مسببا.⁵

¹ عتيقة بلجليل، مرجع سابق، ص 196.

² عمار بوضياف، " الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي، الجزائر- تونس- المغرب"، مجلة أكاديمية للبحث القانوني، عدد 1، جامعة عبد الرحمان ميرة، كلية الحقوق، بجاية، 2010، ص 6-7.

³ فريدة مزياي، مرجع سابق، ص 272.

⁴ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 288.

⁵ فريدة مزياي، مرجع سابق، ص 272.

وواضح من نص المادة 57 أن جهة المصادقة هي الوالي باعتباره ممثلاً للدولة، وإن موضوع المداولة ينبغي أن يمس الحالات المشار إليها على سبيل الحصر، وإذا لم يصدر الوالي قراره خلال مدة 30 يوماً، انقلاب المصادقة الصريحة إلى مصادقة ضمنية، وهو ما يعني أن المداولة تنفذ ولو خصت أحد المواضيع المشار إليها مع انتهاء المدة و حسن فعل المشرع حين ضبط الوالي بقيد زمني.¹

لقد ذهب مجلس الدولة الجزائري في قراره له صادر عن الغرفة الأولى بتاريخ 09/04/1999، قضية ر.م ضد رئيس بلدية بوسعادة و من معه، أن عدم المصادقة على مداولة لا يكسبها صفة الوثيقة الرسمية و لا يمثل مضمونها أي حجة، و بالتالي يجب إبعادها و من هنا يمكن القول أن عدم المصادقة الصريحة على المداولات من الوالي، لا يكسبها طابع النفاذ حتى بعد فوات الأجل المحدد لها.²

و إضافة لهذا لقد وضع المشرع قاعدة عامة بالنسبة لقرارات البلدية التي تتعلق بالتنظيمات العامة، لا تنفذ إلا بعد شهر من إرسالها، هذا يدل على التصديق الضمني بقوة المدة المحددة.³

ثانياً : البطلان أو الإلغاء

الإلغاء هو الإجراء الذي يمكن لجهة الوصاية أن تزيل بمقتضى سلطاتها الاستثنائية المحددة قانوناً قرار صادر عن جهة لامركزية، لأنه يخالف قاعدة قانونية أو يمس المصلحة العامة، أي يخالف الشرعية أو الملائمة، على أن يستند الإلغاء من جانب جهة الوصاية بالضرورة إلى نص قانوني يخولها هذه السلطة و إن لم يتم ذلك بالطبع من خلال مواعيد محددة و ذلك من أجل ضمان استقرار الأوضاع القانونية.⁴

و ما يميز الإلغاء هو أن يكون بسيطاً، كما يشترط فيه ألا يغير في قرار السلطة اللامركزية، و يجب ألا يكون الإلغاء جزئي لأنه يعني التعديل، و هو الوسيلة التي تملكها السلطة الوصية حين تمارس الرقابة، لكن إذا كان القرار المعرض للإلغاء متضمن عدة قرارات، فيجوز إلغاء الجزء المشوب بأحد عيوب عدم المشروعية و ترك القرار صحيحاً، و أيضاً ما يميز قرار الإلغاء صدوره بقرار منفصل و مميز عن القرار الصادر عن الهيئة المحلية كما أنه ينصرف بأثر رجعي.⁵

نجد أن القانون الجزائري قد أخضع المداولات غير قابلة للتصديق إلى رقابة الإلغاء متى توفرت الشروط القانونية لذلك، حيث أقر نوعين من الإلغاء مطلق و نسبي.⁶

1- البطلان المطلق: يصدر الوالي قرار يبطل من خلاله المداولة، و ينصب هنا المداولات المشوبة بعيوب عدم المشروعية المحددة على سبيل الحصر بالمادة 59 من قانون البلدية 10-11⁷، حيث نصت "تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي :

- المتخذة خرقاً للدستور و غير المطابقة للقوانين و التنظيمات

1 عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 289-288.

2 أبوداود طواهرية، عبد القادر غيناوي، مرجع سابق، ص 130.

3 فريدة مزياي، مرجع سابق، ص 272.

4 عبد الناصر صالح، مرجع سابق، ص 128-129.

5 صليحة ملياني، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية و الولائية، مرجع سابق، ص 295.

6 نسيم قادري، مرجع سابق، ص 264.

7 صليحة ملياني، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية و الولائية، مرجع سابق، ص 296.

- التي تمس برموز الدولة و شعاراتها
 - غير المحررة باللغة العربية
- يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار.

المداولات المتخذة خرقا للدستور و غير المطابقة للقوانين و التنظيمات و هبي حالة مماثلة لما نصت عليه المادة 45 من قانون 08-90 و التي استعملت العبارة التالية: المداولات التي تكون مخالفة للأحكام الدستورية و لاسيما المواد 2 و3 و9 و القوانين و التنظيمات و حسنا فعل المشرع من باب المحافظة على مشروعية الأعمال المجالس المنتخبة.¹

أي تعد باطله مداولة المجلس الشعبي التي تكون مخالفة للقانون و هذا احترام لمبدأ المشروعية .

التي تمس برموز الدولة و شعاراتها و ذلك من أجل الحفاظ على رموز الدولة و نجد أن هذه الحالة لم يتم ذكرها في قانون 08-90.

المداولات الغير المحررة باللغة العربية: إن هدف المشرع من إلغاء المداولات المحررة بلغة أخرى غير العربية هو إلزام المجلس الشعبي البلدي بتحريم مداولاته باللغة العربية و ذلك من أجل الحفاظ على اللغة الرسمية للدولة.

يعلن عن قرار البطلان طبقا للمادة 59 من قانون 10-11 بموجب قرار ،وورد في النص القديم و تحديدا المادة 44 قرار معللا صادر عن الوالي.² فنلاحظ أن المشرع أغفل تعليل القرار في النص الجديد.

لقد أصاب المشرع حين أكد على ذكر سبب الإبطال ليثبت أعضاء المجلس من الأسباب التي أدت إلى إبطال المداولة ،و إن التسبب يعد ضمانا للابتعاد عن تعسف سلطة الرقابة.³

لا ربما أغفل النص الحديث عن التعليل كون أن المداولة الباطلة فيها مخالفة صريحة للدستور أو القانون و تلد ميتة ساعة ميلادها و لا تنتج أر قانونيا ،غير انه مع ذلك نعتقد انه كان أفضل لو ألزم المشرع الوالي بتعليل قرار البطلان.⁴

2-البطلان النسبي : يهدف هذا البطلان للمحافظة على مصداقية المجلس و شفافية عمله و حفظ مكانته وسط المنتخبين بإبعاد أعضاءها عن كل شبهة، و هذا يلزمهم بالتداول فقط فما هو عام و يمس التنمية المحلية و ليس ما هو خاص و يحقق مصالح شخصية ،فإذا قدرت السلطة الوصية بعد معاينة الوقائع أن عضو أو أكثر من المجلس الشعبي البلدي شارك في اتخاذ المداولة و له مصلحة شخصية جاز إلغاء المداولة.⁵

وهذا طبقا لما نصت عليه المادة 45 من قانون البلدية 08-90 ،بينما المادة 60 من قانون البلدية 10-11 جاءت أكثر اتساعا و تفصيل حيث تكون مداولات المجلس الشعبي البلدي أو بعض أو كل أعضاء المجلس ،إما بأسمائهم الشخصية ،أو

1 عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 289.

2 عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 290.

3 فريدة مزنياني ، مرجع سابق، ص 274.

4 عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 291.

5 صليحة ملياني ، الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية و الولائية ، مرجع سابق ، ص 289.

أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كان هؤلاء الممثلون وكلاء معينين.¹

و الجديد في قانون 10-11 أنه ألزم بموجب المادة 60 من الفقرة 3 كل عضو بالمجلس البلدي يكون في وضعية تعارض المصالح بأن يصرح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي فيصرح أمام المجلس ، وهذا ما نصت عليه الفقرة 4 من المادة ذاتها،و كأن بقانون البلدية تحاول سد كل منافذ الفساد و إبعاد رؤساء البلديات و أعضاء المجالس الشعبية عن كل شبهة.²

وحسب الفقرة الثانية من المادة 6 من قانون 10-11 تكون المداولة باطلية بموجب قرار معلل صادر عن الوالي ،ولم يتم الإشارة إلى المدة الزمنية التي تبطل من خلالها المداولة ،على خلاف قانون 08-90 حيث قيد قرار الإبطال بمدة مرور شهر من تاريخ إيداع المداولة.

وتجوز للمجلس الشعبي البلدي عن طريق رئيسه أن يطعن لدى المحكمة الإدارية في كل قرار صادر عن الوالي موضوعه إبطال مداولة أو أن يرفض المصادقة عليه ، ولقد قدمت المادة 61 من قانون 10-11 إضافة جديدة تتعلق بالتظلم فأجازت لرئيس المجلس أن يقدم تظلماً إدارياً أو أن يرفع دعوى، ولم تحدد طبيعة التظلم كونه ولائي أو رئاسي.

ثالثاً: الحلول : الحلول هو قيام الجهة الوصية بمقتضى سلطاتها الاستثنائية مقام الجهة اللامركزية لتنفيذ بعض التزاماتها القانونية التي لم تقم بها بقصد أو لعجز أو لإهمال.³

و يكون الحلول في حالة رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي أو إهماله اتخاذ القرارات المفروضة عليه بمقتضى القوانين و التنظيمات فيجوز للوالي بعد أن يطلب منه أن يقوم بذلك تلقائياً بعد انتهاء الأجل المحدد في الإعداز،⁴ و هذا ما نصت عليه المادة 101 من قانون 10-11 ،و عن المواضيع التي ينصب عليها حلول الوالي تتمثل في:

- تسجيل النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس أو صوت عليها مرة ثانية بدون توازن.⁵
 - ضبط توازن الميزانية لدى إعدادها ،و امتصاص العجز عند التنفيذ في حالة عدم القيام المجلس بذلك و بالنفقات اللازمة.⁶
 - الضبط الإداري للحفاظ على النظام العام.⁷
- تتمثل أهمية الحلول في حالة إهمال الرئيس المجلس الذي يعرض المرافق المحلية لعدم الانتظام أو التوقف و هذا يلحق أضراراً بالسكان المحليين أن الهدف من الحلول العمال على احترام الشرعية.⁸

1 أبوداود طواهرية ،عبد القادر غيناوي ، مرجع سابق ،ص131.

2 عمار بوضياف،شرح قانون البلدية،مرجع سابق ،ص292.

3 عبد الناصر صالح، مرجع سابق ، ص 136.

4 عتيقة بلجيل ، مرجع سابق ،ص196.

5 عبد الحليم بن مشري، مرجع سابق ،ص116.

6 فريدة مزياني ، مرجع سابق ،ص275.

7 عتيقة بلجيل ، مرجع سابق ،ص197.

8 فريدة مزياني ، مرجع سابق ،ص275.

الفرع الثاني: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي

تخضع أعمال المجلس الشعبي الولائي للرقابة الوصائية من أجل مراقبة مدى ملائمتها للقانون و مشروعيتها ، و يكون ذلك عن طريق التصديق أو الإلغاء.

أولا : التصديق؛ من خلال تعاريف التصديق السابقة الذكر يتضح أن التصديق هو إجراء يجوز لجهة الوصاية أن تقرر بمقتضاه إمكانية وضع العمل الصادر من الهيئات اللامركزية موضع التنفيذ أو تحرمه من ذلك ، أي يكون قابلا للتنفيذ على أساس عدم مخالفة القانون أو المساس بالمصلحة العامة ، فالتصديق هو الصيغة التنفيذية أو الشرط اللازم لتنفيذ قرارات الجماعات الإقليمية ، إذا يكون هذا الأخير مكتمل العناصر لكن تنفيذه موقوف حتى تمام التصديق .¹

1- التصديق الضمني: تعد مداوات المجلس الشعبي الولائي نافذة فور نشرها إذا كانت قرارات تنظيمية ، وفور تبليغها إذا كانت قرارات فردية للمعنيين من طرف الوالي ، و يجب أن يقوم بذلك خلال أجل لا يتعدى خمسة عشر يوما ،² وهذا حسب ما جاء في المادة 49 من قانون الولاية 90-09 أما بالنسبة للمادة 54 من قانون الولاية الجديد 12-07 تصبح مداوات المجلس الشعبي الولائي نافذة بعد مرور 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية ، إلا ما كان منها مستثنى بقوة القانون .

فالملاحظ إن المشرع من خلال هذه المادة وسع في المدة الممنوحة من 15 يوما في القانون السابق إلى 21 يوما في قانون 12-07 غير إن النص الجديد لم يشر لما يثبت قيام الوالي بنشر المداولة أو تبليغها للمعنيين بما يدل ضمنا على قبوله بمضمونها ، وهو ما أشارت إليه المادة 49 من قانون 1990.³

وحسب الفقرة الثانية من المادة 54 من قانون 12-07 ، أنه يجوز للوالي رفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا ، إذا تبين له أن مداولة ما غير مطابقة للقوانين و التنظيمات طبقا لما جاء في المادة 53 من نفس القانون

2- التصديق الصريح : جاء في المادة 50 من قانون الولاية لسنة 1990 انه " لا تنفذ مداوات المجلس الشعبي الولائي التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد المصادقة عليها :

- الميزانية و الحسابات

- إحداث مصالح و مؤسسات عمومية ولائية

فإنفذ مداوات المجلس الشعبي الولائي و التي تشترط فيها التصديق الصريح كتابيا- من طرف السلطة المختصة هي المداولات المتعلقة بالميزانيات و الحسابات أو بإنشاء أو إحداث مصالح و مرافق عمومية ولائية، أو أي موضوع ينص على ضرورة التصديق الصريح.⁴

إن العبرة من استثناء هذا النوع من المداولات واضحة، ذلك انه لا يتصور أن يعتمد المجلس الولائي مثلا مشروع ميزانية لسنة مالية معينة ، وتنفذ مداولاته ضمنا في أجل لا يتعدى 15 يوما لان الأجل المذكور لا يمس هذا النوع من المداولات ،

¹ زين الدين لعماري ، مرجع سابق ، ص ص 187-189.

² عتيقة بلجبل ، مرجع سابق ، ص 196.

³ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية ، مرجع سابق ، ص 335.

⁴ عتيقة بلجبل ، مرجع سابق ، ص 196.

ولان المسائل المتعلقة بالميزانية و إنشاء المصالح تتعدى صلاحيات الولاية , الأمر الذي يفرض تدخل السلطات المركزية لذلك استثناهما المشرع وحسن فعل ذلك.¹

أما بالنسبة لما جاء في قانون 12-07 نصت المادة 55 على ما يلي:
" لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها في أجل أقصاه شهران(02) مداولات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يأتي :

- الميزانيات و الحسابات .
- التنازل عن العقار و اقتناؤه أو تبادله .
- اتفاقية التوأمة .
- الهبات و الوصايا الأجنبية ."

لم يشر المشرع خلال هذه المادة خلال هذه المادة إلى موضوع إحداث مصالح أو مؤسسات ولائية رغم أهميته و استحدثت ثلاث حالات جديدة وهي تخص كل من التنازل عن العقار و اقتناؤه أو تبادله وكذا اتفاقية التوأمة بالإضافة إلى مداولات الهبات و الوصايا الأجنبية.

فالتنازل عن العقار و اقتناؤه أو تبادله , فبغرض المحافظة على الوعاء العقاري و إضفاء شرعية على المعاملات العقارية استوجب المشرع المصادقة الصريحة, وأيضا الهبات و الوصايا الأجنبية وهذا أمر طبيعي فالهبات و الوصايا من مصدر أجنبي تحتاج إلى تحريات لازمة في الموضوع و تدخل جهات متعددة يمنح الترخيص للمجلس بقبول الهبة أو الوصاية الأجنبية.²

ثالثا: البطلان أو الإلغاء: يعد من أهم أوجه الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على أعمال المجالس الشعبية الولائية , و هو إجراء تنهي به سلطة الرقابة أثار قرار صادر عن هيئة لامركزية لأنه يخالف قاعدة قانونية و يجب إن يستند الإلغاء إلى نص قانوني و يكون خلال المدة المحددة لضمان استقرار الأوضاع القانونية.³

إن ثبت ورود المداولات التي يقوم بها المجلس الشعبي الولائي ضمن الحالات التي ينص القانون على اجتنابها , فإنها تكون عرضة للبطلان المطلق أو النسبي.⁴

1_ البطلان المطلق: نصت المادة 53 من قانون 12_07 المتعلقة بالولاية على ما يلي:

- " تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي الولائي :
 - المتخذة خرق للدستور و غير المطابقة للقوانين والتنظيمات.
 - التي تمس برموز الدولة و شعاراتها.
 - غير المحررة باللغة العربية.
 - التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاتها.
 - المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة أحكام المادة 23 أعلاه.
- و إذا تبين للوالي أن مداولة ما اتخذت خرقا لهذه المادة فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا ليقرأ بطلانها."

¹ عمار بوضياف , شرح قانون الولاية , مرجع سابق , ص 336 .

² نفس المرجع السابق , ص 336 .

³ فريدة مزياي , مرجع سابق , ص 281 .

⁴ زين الدين لعماري , مرجع سابق , ص 203 .

و بالاطلاع على المادة 51 من قانون 1990 نلاحظ أن المشرع أضاف 3 حالات جديدة في تعديل 2012 وهي :

- المداولات التي تمس برموز الدولة و شعاراتها ولاشك أن غرض المشرع من هذه الإضافة النوعية هو المحافظة على رموز الدولة و شعاراتها فلا ينبغي أن تتخذ من التعددية الحزبية و حرية التعبير و الرأي و الوظيفة الانتخابية قناعاً للمساس برموز الدولة و شعاراتها, بل خلاف ذلك يقتضي الأمر المحافظة عليها.¹
 - المداولات غير المحررة بلغة العربية: رغم انه يمكن دمجها في الموضوع الأول و هي التي متخذة خرقاً للدستور و غير المطابقة للقوانين و التنظيمات لان الدستور نص على أن اللغة العربية هي اللغة الوطنية و الرسمية بالمادة 3 منه.²
 - المداولات المتخذة خارج مقر المجلس: ورد هذا النوع من المداولات بالقانون الجديد فقط و يتعلق الأمر هنا كذلك بالشكل و الإجراءات , حيث يجب أن تجرا مداولات و أشغال المجلس الشعبي الولائي بما فيها مداولات و أشغال اللجان في المقرات المتخصصة للمجلس , و بالتالي فكل مداولة تتم خارج مقر المجلس لا يتم الاعتراف بها و لا ترتب أي أثر قانوني و تكون عرضة للبطلان.³
- انه في حالة البطلان بقوة القانون يتعين على الوالي رفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً من أجل إقرار بطلان المداولة , وفي الوضع السابق أي في ظل قانون 1990 كان يعلن عن بطلان المداولة بقرار مسبب من وزير الداخلية.⁴

و فيما يخص أجل رفع الدعوى أمام المحكمة الإدارية فقد حددته المادة 54 من قانون 12_07 ب 21 يوم التي تلي اتخاذ المداولة لإقرار بطلانها.⁵

2_ البطلان النسبي: البطلان النسبي هو الأخير طراً عليه تعديل كبير , لذا سنسوق المادة المتعلقة به في قانون الولاية لسنة 1990 و نتبعها بالمادة الجديدة لنقارن.⁶

نصت المادة 52 من قانون الولاية لسنة 1990 : " تكون قابلة للإلغاء المداولات التي يشارك فيها أعضاء من المجلس الشعبي الولائي المعنيين بالقضية موضوع المداولة أما بأسمائهم الشخصية أو كوكلاء.

و نصت المادة 56 من قانون 12_07 على انه : " لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضو في المجلس يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة و كوكلاء , حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع وفي حالة المخالفة تكون هذه المداولة باطلة.

يلزم كل عضو مجلس شعبي ولائي يكون في وضعية تعارض المصالح بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي الولائي .

¹ عمار بوضياف , شرح قانون الولاية , مرجع سابق , ص 331 .

² صليحة ملياني , الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية و الولائية , مرجع سابق , ص 299 .

³ زين الدين لعماري , مرجع سابق , ص 204 .

⁴ عمار بوضياف , شرح قانون الولاية , مرجع سابق , ص ص 332-333 .

⁵ زين الدين لعماري , مرجع سابق , ص 205 .

⁶ عمار بوضياف , شرح قانون الولاية , مرجع سابق , ص 337 .

وفي حالة ما يكون رئيس المجلس الشعبي الولائي في وضعية تعارض مصالح متعلقة به , يجب عليه التصريح بذلك للمجلس الشعبي الولائي ."

بالمقارنة بين نصي المادتين المشرع بالمادة 56 استخدم مصطلح البطلان عكس المادة 52 التي استخدم فيها مصطلح الإلغاء, رغم أن مصطلح الإلغاء هو الأنسب لان مصطلح البطلان سائد أكثر في القانون المدني , وعلى الصعيد القضائي هي دعوى الإلغاء و ليس دعوى البطلان أو الإبطال , كما انه من الإضافات التي أتى بها المشرع بالمادة 56 تأكيده على صفة رئيس المجلس.¹

من الملاحظ أيضا أن المشرع في المادة 52 من قانون 1990 ذكر الأعضاء الذين تعنيهم القضية بأسمائهم الشخصية أو كوكلاء , في حين أنه في المادة 56 من قانون 07_12 قام بالتفصيل و التوسيع في دراجة قرابة العضو إلى غاية الدرجة الرابعة , يمنع عنهم الحضور و إلا تكون المدولة باطلة .

وجاءت الفقرة الثانية من المادة 56 مشددة على المنتخب الولائي , انه عندما يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية فينبغي أن يصرح بذلك لرئيس المجلس الشعبي الولائي , ووجب عليه هو الأخير التصريح بذلك علنا أمام المجلس , وهذه بحق تمثل إضافة نوعية في قانون الولاية الجديد .²

يتبين من خلال نص هاتين المادتين أن المشرع لم يسمح بتعارض مصالح أعضاء مع مصالح الولاية, حيث حرص على حياد المجلس الشعبي الولائي و الحفاظ على مصداقيته , و إبعاد أعضائه عن كل شبهة تتعلق بتغليب مصالح ذاتية على المصالح المحلية .³

ويعود اختصاص إلغاء المدولة حسب قانون 1990 لوزير الداخلية , وذلك بإصدار قرار مسبب , كما يعطي الحق بالمطالبة بإلغاء تلك المداولات مع وقف التنفيذ لكل من الوالي أو أي ناخب أو دافع ضريبة بالولاية ويكون بموجب رسالة مسجلة إلى وزير الداخلية الذي يجب عليه الفصل في الطلب خلال شهر و إلا اعتبرت المداولات نافذة.⁴

أما الآثار المترتبة على تقديم هذا الطلب من قبل الوالي أو الناخب أو دافع الضريبة لإلغاء المدولة فهي تأجيل تنفيذ المدولة إلى غاية صدور القرار من وزير الداخلية , أو بعد الأجل الذي يحدده القانون .⁵

أما بالنسبة لقانون 07_12 فحسب المادة 57 منه نجد :

يملك الوالي حق إثارة بطلان المدولة نسبيا خلال الخمسة عشر يوما التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي المتعلقة بالمدولة المعنية , فيرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة قصد المطالبة بالبطلان الجزئي للمدولة إذا ثبت توافر حالة الجمع بين المصلحة الشخصية أو مصلحة الزوجة أ, احد الأصول أو الفروع و مصلحة الولاية.⁶

¹ صليحة ملياني . الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية و الولائية , مرجع سابق , ص 302 .

² عمار بوضياف , شرح قانون الولاية , مرجع سابق , ص 339 .

³ زين الدين لعماري , مرجع سابق , ص 205 .

⁴ عتيقة بلجل , مرجع سابق , ص 200 .

⁵ زين الدين لعماري , مرجع سابق , ص 206 .

⁶ عمار بوضياف , شرح قانون الولاية , مرجع سابق , ص 341 .

ثالثا: الحلول: بالنظر لوجود الوالي كمثل السلطة المركزية فان حالات حلول السلطة المركزية محل المجلس الشعبي الولائي قليلة بالمقارنة مع المجلس الشعبي الولائي , فيمكن لوزير الداخلية الحلول محل المجلس الشعبي الولائي بحيث يتخذ التدابير اللازمة¹.

وتتمثل المواضيع التي يمارس فيها وزير الداخلية سلطة الحلول في :

- تسجيل النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي².
- ضبط ميزانية الولاية عندما لا يصوت على مشروع الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي , يقوم الوالي استثناءا باستدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية للمصادقة عليه و في حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة يبلغ الوالي وزير الداخلية الذي يتخذ التدابير الملائمة لضبطها³.
- في حالة عدم اتخاذ المجلس الشعبي الولائي التدابير الضرورية لامتناع العجز الذي ظهر بمناسبة تنفيذية ميزانية الولاية فان وزير الداخلية و وزير المالية يتولى اتخاذها من أجل امتصاص هذا العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية⁴.

المطلب الثالث

الرقابة على المجالس المحلية كهيئات.

تتمثل الرقابة الإدارية على المجالس المحلية في صورة واحدة حاليا, وهي إجراء "الحل" الذي يعني القضاء على المجلس المنتخب و إنهاء مهامه بإزالتة قانونيا مع بقاء الشخصية المعنوية للهيئات القائمة⁵.

ويعتبر الحل من أشد مظاهر الوصاية الإدارية خطورة , لهذا لا يمكن تفعيله إلا في الحدود التي نص عليها القانون حماية لمبدأ حرية و استقلالية الجماعات المحلية, بالمقابل يرجع سبب تقريره الى المحافظة على الغاية التي أنشأت من أجلها هذه الجماعات , و المتمثلة في تسيير الشأن المحلي في جميع المجالات و تلبية احتياجات سكان الأقاليم , و سيرورة نشاطها في نطاق السياسة العامة للدولة, إذ أن الهيئة اللامركزية التي تصبح عاجزة عن تحقيق الأهداف , تستحق الحل و الاستبدال حتى لا تعطل المصلحة المحلية⁶.

الفرع الأول: حل المجلس الشعبي البلدي

يعد الحل وسيلة خطيرة و لا يلجئ إليه إلا في حالات و التي ينص عليها القانون صراحة , لانه يؤدي إلى زوال المجالس المحلية نهائيا .
لقد أجاز القانون حل المجلس الشعبي البلدي كهيئة أي إنهاها قانونيا وذلك بتجريد أعضائه من العضوية , و بالرجوع إلى القانون الجزائري نجد أن وسيلة الحل قد تم تقريرها عبر مختلف القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية .

¹ صليحة ملياني , الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية و الولائية , مرجع سابق , ص 309 .

² بلال بلغالم , " واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجالس الشعبية الولائية في قانون الولاية الجديد " , مجلة صوت القانون , العدد الاول , أبريل 2014 , كلية الحقوق و العلوم السياسية , جامعة خميس مليانة , ص 14 .

³ صليحة ملياني , الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية و الولائية , مرجع سابق , ص 310 .

⁴ بلال بلغانم , مرجع سابق , ص 14 .

⁵ عبد الحليم بن مشري , مرجع سابق , ص 112 .

⁶ فريدة مزنياني , مرجع سابق , ص 269 ,

- نصت المادة 34 من قانون 90_08 على أنه :
- "يحل و يجدد المجلس الشعبي البلدي بكامله في الحالات الآتية :
- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نص الأعضاء و بعد تطبيق أحكام المادة 29 .
 - في حالة الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي .
 - في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي يحول دون التسيير العادي لهيئات البلدية .
 - في حالة ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها ينجر عنها تحويل إداري للسكان."
- أما في القانون الجديد 11_10 نصت المادة 46 على ما يلي :
- " يتم الحل و التجديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي :
- في حالة خرق أحكام دستورية .
 - في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس .
 - في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس .
 - عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة , تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين و طمأنينتهم.
 - عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41 أ علاه.
 - في حالة اختلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي , تعيق السير العادي لهيئات البلدية و بعد اعذرا يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له .
 - في حالة اندماج للبلديات أو ضمها أو تجزئتها .في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب ."
- ما يلاحظ أن المادة 46 من القانون الجديد أتت بحالات جديدة لحل المجلس , و ما يمكن استنتاجه من المادتين أن كل هذه الحالات هي أسباب منطقية تستوجب حل المجلس .
- أولاً: حالات الحل :** و تتمثل في :
- في حالة خرق أحكام الدستور و هذا وضع جد عادي ,فلا يتصور اتخاذ موقف السكوت و عدم التحرك في حالة خرق مجلس شعبي بلدي للتشريع الأساسي بما يتمتع به من رفعة و حجية و درجة إلزام ,فجزاء مخالفة النص الدستوري هو الحل¹.
 - عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نص عدد و بعد تطبيق أحكام الاستخلاف , و في حالة الاستقالة إذا قدم جميع أعضاء المجلس استقالتهم و أبدو رغبتهم في التخلي عن العضوية في المجلس ,ففي هذه الحالة يحل المجلس², وهي حالة عادية و منطقية .
 - في حالة إلغاء انتخابات جميع أعضاء المجلس البلدي و هذا أيضا وضع طبيعي ,فإلغاء الانتخابات يدل دلالة قاطعة أن هناك مخالفة كبيرة و جسيمة لنصوص قانون الانتخابات بما أدى بالسلطة القضائية الفاصلة في النزاع لإصدار قرار إلغاء

¹ عمار بوضياف , شرح قانون البلدية , مرجع سابق , ص 295 .

² فريدة مزياي , مرجع سابق , ص 269 .

الانتخابات , و ما بني على باطل يقع باطلا إذ وجب التصريح بحل المجلس البلدي

1.

- وبالنسبة لحالة الحل بسبب وجود اختلاف خطير بين الأعضاء فان مسألة الاختلاف في الأفكار و الرؤى أمر وارد خاصة في ظل تعدد الأحزاب السياسية بشأن المسائل التي تعرض على المجلس , غير أن الاختلاف إذا بلغ درجة من الخطورة يؤدي إلى عرقلة السير العادي للمجلس عندها يكون من الاصوب حل المجلس².
- عند ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها ينجر عنها تحويل إداري للسكان , إذا ضمت بلدية ما إلى بلدية أخرى فانه يتم حل مجلسي البلديتين لأنه تدار البلدية بمجلس بلدي واحد , ولا تدار بمجلسين بلديين معا بل ينتخب مجلس شعبي بلدي جديد³.
- وعند حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب و هي حالة جديدة أضيفت لقانون البلدية و الولاية , إلا أنه وردت العبارة مطلقة و عمومية و لم تحدد طبيعة هذه الظروف الاستثنائية.

ثانيا: إجراءات الحل و ضمانته

يتم إجراء الحل وفقا للمادة 35 من قانون البلدية 90_08 بموجب مرسوم رئاسي يتخذ بناء على تقرير من وزير الداخلية , و هو أيضا ما نصت عليه المادة 47 من قانون 11_10 .

و يترتب عن حل المجلس الشعبي البلدي ما يلي

- تعيين متصرف و مساعدين عند الاقتضاء توكل إليهم مهمة تسيير شؤون البلدية و هذا بموجب قرار صادر عن الوالي خلال 10 أيام التالية للحل , و تنتهي مهام المسيرين المذكورة بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس البلدي الجديد, وأحالت المادة 48 من قانون 11_10 للتنظيم لضبط هذه المسألة⁴.
- إجراء انتخابات جديدة لتجديد المجلس الشعبي البلدي خلال أجل أقصاه 6 أشهر المالية للحل.

و قد جاء قانون 11_10 بإضافة جديدة لم تكن واردة في القانون السابق و هي متعلقة بحالة الظروف الاستثنائية التي تعيق إجراء الانتخابات البلدية, فبعد التثبت من ذلك و قيام وزير الداخلية بإعداد تقريره يعرضه على مجلس الوزراء , ويعين الوالي متصرفا لتسيير شؤون البلدية , بحيث يمارس هذا الأخير تحت سلطة الوالي السلطات المخولة للمجلس الشعبي و رئيسه بموجب التشريع و التنظيم و وتنتهي مهامه بمجرد تنصيب المجلس الجديد⁵.

الفرع الثاني : حل المجلس الشعبي الولائي

نصت المادة 44 من قانون الولاية لسنة 1969 على انه يجوز للسلطة المركزية حل المجلس أو توقيفه أو تعطيله لمدة لا تتجاوز شهر⁶, إلا أن هذا الأمر تم تغييره في قانون 90_09 و القانون الجديد 12_07 , حيث استبعد القانونين رقابة التوقيف

1 عمار بوضياف , شرح قانون البلدية , مرجع سابق , ص 295 .

2 عبد الناصر صالح , مرجع سابق , ص 115 .

3 فريدة مزياني , مرجع سابق , ص 270.

4 عمار بوضياف , شرح قانون البلدية , مرجع سابق , ص 298 .

5 زين الدين لعماري , مرجع سابق , ص 220 .

6 عتيقة بلجبل , مرجع سابق , ص 197 .

مثل ما فعل المشرع على المستوى البلدي و أصبحا لا يخولنا السلطة المركزية سوى حل المجلس الذي وردت أسبابه في المادتين, المادة 44 من قانون 09_90 و المادة 48 من قانون 07_12.¹

أولاً: حالات الحل

لقد حدد المشرع الحالات التي يتم فيها حل المجلس الشعبي الولائي على سبيل الحصر و المتمثلة في

- حالة إلغاء نهائي لانتخاب جميع أعضاء المجلس الشعبي الولائي.
 - حالة استقالة جماعية لجميع أعضاء الممارسين.
 - عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من نص الأعضاء .
 - في حالة اختلاف خطير بين أعضاء المجلس .
- هذه الحالات الأربعة نجد أن المشرع ذكرها في المادة 44 من قانون 09_90 و أبقاء عليها في القانون الجديد 07_12 , إلا أنه أضاف ثلاث حالات جديدة هي
- في حالة خرق أحكام دستورية وهي أمر جد منطقي لأنه تعدي على التشريع الأساسي في البلاد.
 - في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.
 - في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.
- لقد قمنا بشرح جميع هذه الحالات عندما تكلمنا عن الحل على مستوى المجلس الشعبي البلدي .

ثانياً: إجراءات الحل و ضماناته

يحل المجلس الشعبي الولائي بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية , نظراً لخطورة إجراء الحل فانه يجب أن يتم بمرسوم يصدر عن الجهة المختصة و أن تبين فيه أسباب الحل², وهذا وفقاً لما جاء في المادة 45 من قانون 09_90 , و المادة 47 من قانون 07_12 .

ويترتب عن حل المجلس الشعبي الولائي ما يلي:

- طبقاً للمادة 49 من قانون الولاية 07_12 يعين وزير الداخلية بناء على اقتراح الوالي خلال 10 أيام تلي حل المجلس مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخولة لها قانوناً إلى حين تنصيب المجلس الجديد , وهذا إضافة نوعية في قانون الولاية لسنة 2012 و من المؤكد أن المشرع قصد الابتعاد عن ظاهرة شغور المجالس³ , و أحالات الفقرة الثانية من ذات المادة للتنظيم بصدد حكم هذه المسألة و لم يفصل في شروط أعضاء المندوبية ولا في عددهم.
- تجرى انتخابات لتجديد المجلس الشعبي الولائي في أجل أقصاه ثلاثة أشهر ابتداء من تاريخ الحل , إلا أنه في حالة المساس الخطير بالنظام العام يمكن أن يمدد ثلاثة أشهر إلى حين زوال الخطر⁴ , وهذا حسب ما جاء في المادة 50 من قانون 07_12 .

¹ زين الدين لعماري , مرجع سابق , ص 221 .

² فريدة مزباني , مرجع سابق , ص 279 .

³ عمار بوضياف , شرح قانون الولاية , مرجع سابق , ص ص 346-345 .

⁴ زين الدين لعماري , مرجع سابق , ص 346 .

استثنى المشرع حالة تجديد المجلس الشعبي الولائي إن تم الحل خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية , وهو ما يعني استمرار المندوبية الولائية في عملها مدة سنة و إلى غاية إجراء الانتخابات العامة و وقصد المشرع من هذا الاستثناء المحافظة على المال العام و عدم الإنفاق و بذل الجهد في تنظيم انتخابات جزئية في منطقة معينة قبل سنة من بدء موعد انتخابات عامة تشمل كل الوطن.¹

خلاصة الفصل :

نستنتج من خلال ما قمنا بدراسته في الفصل الثاني انه بالرغم من جدل الفقهاء حول مصطلح الوصاية و الرقابة و من هو الأصح , جاءت جل تعريفاتهم للوصاية الإدارية أو الرقابة الإدارية تنصب في معنى واحد تجلى في أنها مجموعة من السلطات تمنح للسلطة المركزية تمكنها من الرقابة على نشاط الهيئات اللامركزية بقصد حماية المصلحة , كما تتميز الوصاية الإدارية بمجموعة من الخصائص يمكن حصرها في أنها رقابة إدارية استثنائية و تكون خارجية و مشروطة , لها مجموعة من الأهداف في شتى المجالات و يجب أن تكون هذه الرقابة مشروعة و تهدف إلى حماية المصلحة العامة .

و بالرجوع إلى العديد من القوانين المنظمة للعلاقة بين السلطة المركزية و السلطة اللامركزية نجد أن الجهات التي تملك حق الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية هي كل من : رئيس الجمهورية , الوزير الأول و الوزراء , الوالي , و أيضا رؤساء الدوائر و البلديات.

و تمارس السلطة الوصية رقابتها عبر مجموعة من الآليات و التي تجلت في ثلاث صور رقابية وهي:

- تمارس رقابتها على أعضاء المجالس الشعبية المحلية و ذلك بفرض ثلاث عقوبات تأخذ ثلاث أشكال هي الإيقاف , الإقالة و الإقصاء , حيث يعتبر الإقصاء من أشد مظاهر الرقابة حيث يؤدي إلى إنهاء مهام العضو نهائيا .
- تطبق رقابة على أعمال هاته الهيئات المحلية من أجل الحفاظ على سلامة المداورات و مشروعيتها و حماية الدولة , فلا بد من فحص مدى ملائمة هاته المداورات و قد حدد المشرع مجموعة من الصور للمداورات منها ما يحتاج تنفيذها إلى التصديق الصريح و قد حددت على سبيل الحصر , و منها ما يكون التصديق عليها ضمنيا و ذلك بمرور فترة تعتبر بعدها نافذة , أما فيما يتعلق ببطلان المداولة فمنها ما تكون باطلة بطلان مطلق و تكون مشوبة بعيب عدم المشروعية و حدها المشرع على سبيل الحصر , أو تكون باطلة بطلان نسبي الهدف من هذا البطلان إلى المحافظة على المجلس و شفافية عمله , و يستند البطلان إلى نص قانوني .
- إلى جانب هذا نجد الحل و هو حلول السلطة الوصية مكان الجهة اللامركزية لتنفيذ بعض الالتزامات التي لم تقم بها هذه الأخيرة بقصد أو لعجز أو إهمال و تكون في المداورات المهمة .
- أما الصورة الثالثة للرقابة الإدارية فتظهر في الرقابة على المجالس الشعبية المحلية كهيئات و التي أخذت صورة واحدة هي الحل , و التي تعتبر من أشد مظاهر

¹ عمار بوضيف , شرح قانون الولاية , مرجع سابق , ص 346 .

الوصاية الإدارية خطيرة و لا يمكن تفعيلها إلا للضرورة القصوة و في حدود ما ينص عليها القانون و حددت على سبيل الحصر .
و يمكن للجهات اللامركزية الطعن سواء إداريا أو قضائيا في قرارات السلطة الوصية فيكون الطعن الإداري برفع تظلم أمام الجهة المصدرة للقرار بإلغائه أو اتخاذ تدابير معينة , أما الطعن القضائي فيكون أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا بغرض إلغاء القرار الإداري و زوال أثره .
فخضوع الجماعات المحلية لرقابة السلطة الوصية هو أمر لا بد منه ولكن في حدود ما ينص عليه القانون إذ لا وصاية إلا بنص

الخاتمة

ختاما لما قمنا بدراسته تعتبر الجماعات المحلية حلقة وصل بين الدولة و الشعب, فهي المحرك الأساسي للتنمية, حيث تعمل تحت نظام اللامركزية الإدارية و الذي يعتبر فيه الاستقلال الركن الأساسي, والاستقلال هنا ليس منحة من السلطة اللامركزية, إنما هو استقلال أصيل مصدره القانون.

فنجاح نظام الجماعات المحلية يعتمد على منحها الاستقلال في ممارسة اختصاصاتها و صلاحياتها ما يكفل التجسيد الحقيقي للتنظيم الإداري, إلا أن هذه الاستقلالية نسبية غير مطلقة لما تمارسه السلطة المركزية من رقابة محددة قانونا على هاته الهيئات الإدارية قصد حماية الدولة إداريا و قانونيا من تجاوزات السلطة اللامركزية, لذا وجبت التسوية بين حجم الاستقلال و الوصاية.

و يمكن توضيح ذلك من خلال مجموعة من النتائج التي توصلنا إليها من خلال هذه الدراسة و التي نذكرها كالآتي :

- إن الدساتير الجزائرية (من دستور 1963 إلى غاية تعديل 2016) لم تمنح مسألة استقلال الجماعات المحلية حقها اللازم من الاهتمام و التطرق لكافة جوانبها, وبالتالي افتقارها للضمانات الدستورية .
- تتجسد استقلالية الجماعات المحلية في ثلاث صور تمثلت في الاستقلال العضوي و الوظيفي و المالي.
- تجلّى الاستقلال العضوي للجماعات المحلية من خلال نصوص القانون في صورتين هما :

- اعتراف المشرع الجزائري للجماعات المحلية بالشخصية المعنوية, وهو الأمر الذي يؤدي إلى قيام شخص قانوني جديد مستقل عن الدولة يتمتع بامتيازات السلطة العامة و يتولى رعاية المصالح المحلية.

- اعتماد مبدأ الانتخاب في تشكيل المجالس الشعبية المحلية وهو ضمان قانونية تعزيز الاستقلال, لكن إلى جانب ذلك اعتمد أسلوب التعيين و ذلك فيما يخص الهيئة التنفيذية للولاية و المتمثلة في الوالي, حيث يتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي و هذا ما يحد الاستقلالية لتدخل السلطة المركزية في ذلك.

- والى جانب الاستقلال العضوي منح المشرع الجزائري استقلالا وظيفيا للجماعات المحلية حيث أن كل من قانون البلدية و الولاية أعطى اختصاصات كثيرة و متنوعة للهيئات المنتخبة (المجلس الشعبي البلدي, المجلس الشعبي الولائي) و الهيئات التنفيذية و المتمثلة في رئيس المجلس الشعبي البلدي و الوالي, و اعتمد المشرع في منح هذه الاختصاصات على الأسلوب العام كونه يمنح الجماعات المحلية الحرية في وضع سياستها و ممارسة صلاحياتها بما يشبع حاجاتها المحلية.

- إن الازدواج الوظيفي للوالي و منحه صلاحيات واسعة قلص من دور المجلس الشعبي الولائي و رئيسه, ما أثر على استقلالية الجماعات المحلية لأن الوالي معين من قبل السلطة المركزية وهو ما يجعل الولاية في صورة عدم التركيز.

- يعتبر المال الركيزة الأساسية لاستقلالية الجماعات المحلية و الذي يمكنها من القيام باختصاصاتها, و برغم من نص كل من قانون البلدية و الولاية على الاستقلال المالي للجماعات المحلية, إلا أن النقص في الموارد المالية الذاتية فتح للسلطة المركزية الطريق لتقييد و حد الاستقلال المالي للجماعات المحلية بتقديمها القروض

و المساعدات المالية من اجل تسير شؤونها المحلية ما يترتب عنه التبعية للسلطات المركزية .

ولعل من أهم ما توصلنا إليه من خلال بحثنا هذا أن المشرع الجزائري قد اخل بمبدأ استقلال الهيئات اللامركزية وذلك من خلال تطبيق الرقابة الوصائية عليها في حدود ما نص عليه القانون , وقد جاءت الوصاية الإدارية على البلديات و الولايات واسعة و مشددة بحيث:

- مست الأعضاء المنتخبين للمجالس المحلية و تتم وفق ما هو منصوص عليه قانونا من خلال رقابة (الإقصاء, الإيقاف, الإقالة) , ويظهر التشديد في الوصاية الإدارية من خلال رقابة الإقصاء فهي إسقاط كلي ونهائي للعضوية.

- كما تعدت الرقابة الوصائية إلى أعمال هذه المجالس المحلية مما يؤدي إلى عرقلة السير الحسن للعمل المحلي و يتضح ذلك من خلال المدة المحددة للتصديق الضمني و التي حددت ب 21 يوما و كذا الزيادة في الحالات التي تتعلق بالتصديق الصريح , بالإضافة إلى حالات جديدة تتعلق ببطلان مداوات المجالس الشعبية المحلية , أما بالنسبة لوصاية الحلول فهي تتعلق بالميزانية المحلية .

- أما فيما يتعلق بالرقابة المطبقة على المجالس الشعبية المحلية فهي تتخذ إجراء واحد هو وسيلة الحل ويتم بموجب مرسوم رئاسي , وتحديد مدة 6 أشهر لإجراء انتخابات لتجديد المجالس المحلية ,

فيتضح لنا من خلال ما سبق ذكره انه بالرغم من منح الجماعات المحلية الاستقلالية إلا انه تم تقييدها بنصوص قانونية تجعلها تحت وصاية السلطة المركزية برغم من التعديلات التي طرأت على كل من قانون البلدية و الولاية, و لذلك وجب على المشرع الجزائري إعادة النظر في النصوص القانونية التي تحكم علاقة السلطة المركزية الوصية بالجماعات المحلية و تخليص استقلالية هاته الهيئات من التبعية.

ولهذا نقترح مجموعة من التوصيات أهمها:

- الرفع من مستوى المجالس المحلية باشتراط سن معين للترشح مع توفر المستوى العلمي للناخب.
- مراجعة قانون الجماعات المحلية , بالأخص قانون البلدية شيء ضروري و مهم.
- إعادة النظر في النصوص المنظمة لانتخابات المجالس الشعبية المحلية.
- جعل اللجان الانتخابية مكونة من قضاة من أجل ضمان نزاهة الانتخابات
- إلغاء الأزواج الوظيفي للوالي, و تحويل صلاحياته كهيئة تنفيذية لرئيس المجلس الشعبي الولائي.
- تدعيم الاستقلال المالي , و ذلك بالعمل على زيادة و توسيع الموارد المالية للجماعات المحلية.
- خلق قدرات إنتاجية خاصة بالجماعات المحلية و العمل على تخفيف العبء المالي عليها .
- التقليل من شدة الوصاية الإدارية و تخفيفها بتحويلها إلى رقابة مشروعة تقتصر على مدى مطابقة القانون .

- تخفيف الرقابة الوصائية المطبقة على أعمال المجالس المحلية، بحيث تتمكن من اتخاذ قراراتها دون اللجوء إلى السلطة المركزية.

قائمة المراجع

أولا / النصوص القانونية

1. الدساتير

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963, الصادر في 08 سبتمبر 1963, الجريدة الرسمية عدد64, الصادرة في 10 سبتمبر 1963.
- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996, الصادر في 07 ديسمبر 1996, الجريدة الرسمية عدد76, الصادرة في 08 ديسمبر 1996.

2. القوانين العادية

- قانون رقم 08-90 المتعلق بالبلدية, المؤرخ في 07 افريل 1990, الجريدة الرسمية عدد 15, الصادرة في 11 افريل 1990.
- قانون رقم 09-90 المتعلق بالولاية, المؤرخ في 07 افريل 1990, الجريدة الرسمية عدد15, الصادرة في 11 افريل 1990.
- قانون رقم 10-05 المتعلق بالقانون المدني, المؤرخ في 20 يونيو 2005, المعدل و المتمم للأمر 58-75, الجريدة الرسمية عدد 44
- قانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية, المؤرخ في 20 جوان 2011, الجريدة الرسمية عدد 37, الصادرة في 03 جويلية 2011.
- قانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية, المؤرخ في 21 فيفري 2012, الجريدة الرسمية عدد 12 الصادرة في 29 فيفري 2012.

3. المواثيق

أ. المواثيق الوطنية

- الميثاق الوطني لسنة 1976, الجريدة الرسمية عدد 61, الصادرة سنة 1976,

ب. المواثيق المحلية

- ميثاق البلدية لسنة 1966, الجريدة الرسمية عدد 06, الصادرة في 1966.
- ميثاق الولاية لسنة 1969, الجريدة الرسمية عدد 44, الصادرة في 1969.

ثانيا /الكتب

1. الكتب و المؤلفات المتخصصة

- حسين مصطفى حسين, الادارة المحلية المقارنة, طبعة 02, ديوان المطبوعات الجامعية, الجزائر, سنة 1982.

- صليحة ملياني, الوصاية الإدارية على المجالس الشعبية البلدية و الولائية, دار الولاية للنشر و التوزيع , عمان,الأردن , طبعة الأولى, 2016.
- عمار بوضياف : - شرح قانون البلدية , الطبعة الأولى, جسور للنشر و التوزيع , الجزائر, 2011.
- شرح قانون الولاية ,قانون 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012, الطبعة الأولى ,جسور للنشر و التوزيع,الجزائر, 2012.
- محمد أنس جعفر قاسم , ديمقراطية الإدارة المحلية الليبرالية و الإشتراكية, ديوان المطبوعات الجامعية , بن عكنون ,الجزائر ,1985.
- مسعود شيهوب , المجموعات المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر , ديوان المطبوعات الجامعية ,الجزائر ,1986.

2.الكتب و المؤلفات العامة

- حسين فريجة ,شرح القانون الاداري (دراسة مقارنة) ,الطبعة الثانية, ديوان المطبوعات الجامعية, الجزائر , 2010.
- عار عوابدي,دروس في القانون الاداري , ديوان المطبوعات الجامعية ,الجزائر ,2000.
- محمد الصغير بعلي, القانون الاداري (التنظيم الاداري – النشاط الاداري),دار العلوم للنشر و التوزيع ,عنابة ,2004.
- محمد الشافعي أبو راس , القانون الاداري , عالم الكتب ,القاهرة الجزء الاول ,

ثالثا /أطروحات الدكتوراه

- عثمان شويح, " حقوق وحرريات الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا " , أطروحة دكتوراه في القانون العام , كلية الحقوق و العلوم السياسية ,جامعة أبو بكر بلقايد ,تلمسان ,2017-2018 .
- فريدة مزياني, " المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية في التشريع الجزائري", أطروحة دكتوراه الدولة في القانون ,كلية الحقوق , جامعة منتوري , قسنطينة ,2005.
- وهيبة برازة , " استقلالية الجماعات المحلية في النظام القانوني الجزائري " , أطروحة دكتوراه في العلوم , تخصص قانون , كلية الحقوق و العلوم السياسية , جامعة مولود معمري , تيزي وزو ,2016.

رابعا/ مذكرات الماجستير

- ابتسام عميور , " نظام الوصايا الإدارية و دورها في ديناميكية الأقاليم " , رسالة ماجستير في القانون العام , فرع الإدارة العامة و القانون و تسيير الأقاليم , كلية الحقوق ,جامعة قسنطينة, 2012-2013.
- إبراهيم رابعي , " استقلالية الجماعات المحلية- الضمانات و الحدود- " , مذكرة ماجستير , كلية الحقوق , جامعة عنابة ,2006.

- زين الدين لعماري, " الجماعات الإقليمية بين مبدأ الاستقلال و نظام الوصاية الإدارية في القانون الجزائري ",مذكرة ماجستير في إطار مدرسة الدكتوراه,تخصص الدولة و المؤسسات العمومية ,كلية الحقوق ,جامعة الجزائر ,2016.
- صليحة ملياني, "الجماعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة, دراسة في ظل قانوني البلدية و الولاية الجديدين", رسالة ماجستير في الحقوق , كلية الحقوق و العلوم السياسية ,جامعة محمد بوضياف بلمسيلة,2015 .
- عبد الصديق الشيخ , " الاستقلال المالي للجماعات المحلية" ,مذكرة ماجستير ,كلية الحقوق ,الجزائر ,2002-2003.
- عبد الناصر صالح, " الجماعات الإقليمية بين الإستقلال و التبعية " ,رسالة ماجستير في القانون, فرع الدولة و المؤسسات العمومية ,كلية الحقوق ,بن عنون ,جامعة الجزائر , 2009-2010 .
- عثمان شويح, " دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية , - دراسة حالة البلدية- ", رسالة ماجستير في القانون العام ,كلية الحقوق و العلوم السياسية ,جامعة أبو بكر بلقايد ,تلمسان ,2010-2011.

خامسا /المقالات العلمية

- أبو داود طواهرية, عبد القادر غيتاوي, " رقابة الوصاية على الجماعات المحلية في الجزائر", مجلة القانون و العلوم, عدد07, جانفي 2008.
- أحمد دعاس , "الجماعات المحلية و التمويل المحلي لتحقيق التنمية المستدامة ,تجارب دولية(الهند ,مصر ,الجزائر)",مجلة مدارات سياسية , مجلد 1 ,العدد 01 , جامعة قسنطينة , الجزائر , 2017.
- بلال بلغالم , " واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجالس الشعبية الولائية في قانون الولاية الجديد",مجلة صوت القانون , العدد الأول , كلية الحقوق و العلوم السياسية , جامعة خميس مليانة, افريل 2014 .
- سهام بكشيط, عبد المجيد قدي , " تمويل الجماعات الإقليمية في الجزائر بين واقع الدعم الحكومي و تحديات شح الموارد الذاتية " , مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا ,المجلد 15,العدد 21, 2019.
- عادل بوعمران ,كمال دعاس , " استقلالية الجماعات المحلية ,مدلولها,معاييرها, وبيان مستلزماتها" ,مجلة معارف ,العدد الثامن ,جوان2010.
- عبد الحليم بن مشري , "نظام الرقابة الادارية على الجماعات المحلية في الجزائر" , مجلة الاجتهاد القضائي , عدد السادس , كلية الحقوق , جامعة محمد خيضر ببسكرة, 2009 .
- عبد الرحمن بلعياط , " نظرة حول حقيقة كرونولوجيا نظام الإدارة المحلية " ,مجلة الفكر البرلماني ,العدد 01 ,المؤسسة الوطنية للاتصال والنشر والإشهار ,الجزائر ,ديسمبر ,2002.
- عبد القادر موفق , "الاستقلالية المالية للبلدية في الجزائر " ,مجلة البحث ,العدد الثاني ,الجزائر ,ديسمبر ,2007.

- عبد المجيد فياض, " الوصاية و مظاهرها على الهيئات اللامركزية المحلية في مصر ", مجلة ادارة قضاية الحكومة, العدد الرابع, اكتوبر ديسمبر 1969.
- عبد النور مبروك, علي سالم محمد فاضل نور الدين, " الوصاية الإدارية ضمانة لاستقلال الجماعات المحلية", مجلة البحوث و الدراسات القانونية, العدد 1, جوان 2019.
- عتيقة بلجبل, "فعالية الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة المحلية", مجلة الاجتهاد القضائي, عدد 06, كلية الحقوق و العلوم السياسية, جامعة محمد خيضر, بسكرة, ماي 2009.
- عمار بوضياف, " الوصاية على أعمال المجالس البلدية في دول المغرب العربي, الجزائر-تونس- المغرب", مجلة أكاديمية للبحث القانوني, عدد 1, جامعة عبد الرحمان ميرة, كلية الحقوق, بجاية, 2010.
- لخضر مرغاد, " الإيرادات العامة للجماعات المحلية في الجزائر ", مجلة العلوم الإنسانية, العدد السابع, جامعة محمد خيضر بسكرة, فيفري 2005.
- مسعود شيهوب, " المجموعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة ", مجلة مجلس الدولة, العدد 03, 2003.
- مصطفى كراجي, " أثر التمويل المركزي في إستقلال الجماعات المحلية في القانون الجزائري", المجلة الجزائرية للعلوم القانونية, الإقتصادية و السياسية رقم (02) 1996.
- نسيمة قادري, " الوصاية المشددة على أعمال الجماعات الإقليمية المساهمة في إتخاذ القرار الداخلي", مجلة الأكاديمية للبحث القانوني, العدد 01, 2016.
- وهيبة بن ناصر, "التمويل المحلي و دوره في عملية التنمية المحلية", مجلة البحوث و الدراسات القانونية و السياسية, العدد السادس, جامعة البليدة 2.

الصفحات	العناوين
أ - و	مقدمة
7	الفصل الأول : استقلال الجماعات المحلية
9	المبحث الأول : مفهوم استقلال الجماعات المحلية
9	المطلب الأول : تعريف استقلال الجماعات المحلية
9	الفرع الأول : التعريف اللغوي
10	الفرع الثاني : التعريف الاصطلاحي
11	المطلب الثاني : معايير استقلال الجماعات المحلية
12	الفرع الأول : معيار الاختصاص الحصري
13	الفرع الثاني : معيار السلطة التقديرية
14	الفرع الثالث : معيار انعدام الرقابة الملائمة
14	المطلب الثالث : الأسس القانونية لاستقلال الجماعات المحلية
15	الفرع الأول : الأساس الدستوري
17	الفرع الثاني : الأساس التشريعي
20	المبحث الثاني : مظاهر استقلال الجماعات المحلية
20	المطلب الأول : الاستقلال العضوي للجماعات المحلية
21	الفرع الأول : الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات المحلية
23	الفرع الثاني : الانتخاب كطريقة لتشكيل أجهزة الهيئات المحلية
27	المطلب الثاني : الاستقلال الوظيفي للجماعات المحلية
27	الفرع الأول : تحديد اختصاصات المجالس المحلية
32	الفرع الثاني : تحديد اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية
37	المطلب الثالث : الاستقلال المالي للجماعات المحلية
38	الفرع الأول : الموارد المالية للجماعات المحلية
41	الفرع الثاني : وضع الجماعات المالية لميزانيتها
42	الفرع الثالث : أثر التمويل المركزي على الاستقلال المالي
44	خلاصة الفصل الأول
45	الفصل الثاني : الوصاية على الجماعات المحلية

47	المبحث الأول: ماهية الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية
47	المطلب الأول: مفهوم الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية
48	الفرع الأول: تعريف الوصاية الإدارية
51	الفرع الثاني: تمييز الوصاية الإدارية عما يشابهها
55	الفرع الثالث: طبيعة الوصاية الإدارية
57	المطلب الثاني: أهداف ومبررات الوصاية الإدارية
57	الفرع الأول: أهداف الوصاية الإدارية
59	الفرع الثاني: مبررات الوصاية الإدارية
61	المطلب الثالث: السلطات الوصائية المخولة بالرقابة
61	الفرع الأول: رئيس الجمهورية
63	الفرع الثاني: الوزير الأول
64	الفرع الثالث: الوزراء
64	الفرع الرابع: الولاة و رؤساء الدوائر
65	المبحث الثاني: صور الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية
66	المطلب الأول: الرقابة على أعضاء المجالس المحلية
66	الفرع الأول: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي
70	الفرع الثاني: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي
73	المطلب الثاني: الرقابة على أعمال المجالس المحلية
74	الفرع الأول: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي
81	الفرع الثاني: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي
87	المطلب الثالث: الرقابة على المجالس المحلية كهيئات
88	الفرع الأول: حل المجلس الشعبي البلدي
91	الفرع الثاني: حل المجلس الشعبي الولائي
93	خلاصة الفصل الثاني
95	خاتمة
98	قائمة المراجع
103	الفهرس

الملخص:

يعتبر استقلال الجماعات المحلية الركيزة الأساسية لتجسيد نظام اللامركزية فقد منح المشرع استقلالاً للجماعات المحلية تنوعت مظاهره من استقلال عضوي ووظيفي، وكذا استقلال مالي من أجل ممارسة اختصاصاتها واتخاذ قراراتها دون الرجوع إلى السلطة الوصية، وبالرغم من هذا الاستقلال الممنوح لهاته الهيئات المحلية فرضت عليها رقابة إدارية شملت أعضاء المجالس المحلية وكذا أعمالهم ومست أيضاً المجالس الشعبي المحلية بحد ذاتها، مما يجعل الجماعات المحلية تحت وصاية السلطة المركزية فحدت من استقلالها وجعلته استقلالاً نسبي، فغلبت كفة الوصاية الإدارية على الجماعات المحلية كفة الاستقلال الممنوح لها مما أدى إلى إعاقة تقدم عملية التنمية المحلية باعتبار أن السلطة الوصية تملك إمكانيات وصلاحيات أوسع فمن الضروري الآن مراجعة القوانين المنتظمة للجماعات المحلية والعمل على تخفيف شدة الوصاية الإدارية المطبقة.

Résumé:

L'indépendance des collectivités locales est le principal pilier pour incarner le système de décentralisation, car le législateur a accordé une indépendance aux collectivités locales, sous plusieurs formes: indépendance organique et fonctionnelle, ainsi que une indépendance financière afin d'exercer leurs compétences et de prendre leurs décisions sans se référer à l'autorité tutelle, malgré cette indépendance accordée à ces collectivités locales, cette dernière a subi une surveillance administrative incluant les membres des conseils locaux ainsi que leurs actions et affectant également les conseils populaires locaux eux-mêmes, ce qui plaçait les collectivités locales sous la tutelle de l'autorité centrale, ce qui limitait leur indépendance et en faisait une relative indépendance, de sorte que la tutelle administrative sur les collectivités locales prévalait sur l'indépendance qui leur était accordée, ce qui entravait la progression du processus de Développement local, étant donné que l'autorité de tutelle a des capacités et des pouvoirs plus larges, il est maintenant nécessaire de revoir les lois réagissant les collectivités locales et de travailler à réduire la sévérité de la tutelle administrative appliquée.

